Die völkerrechtliche Clausula rebus sic stantibus und Art. 19 der Völkerbundssatzung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

Genehmigt

von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau

Von

Wolfgang Schneider

FERD. DÜMMLERS VERLAG · BERLIN UND BONN

1929

„Meinen Eltern zugeeignet“

Referent: Professor Dr. Wegner, Breslau

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.

§ 1. Aufgabestellung 7
§ 2. Der Gedanke der Klausel außerhalb des Rechts . . 7
§ 3. Geschichtlicher Rückblick 8

Erster Teil:

DIE CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS

Ist die Klausel eine Norm des geltenden Völkerrechts oder eine Maxime der Politik?

I. Abschnitt.

§ 4. Bedenken gegen die Methodik der Völkerrechtswissenschaft vor dem Kriege. Gegenüberstellung der Ansichten zu obiger Frage 13

II. Abschnitt.

DIE LEHRE VON DER CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS.

Kapitel 1

Die Voraussetzungen der Klausel.

§ 5. Versuche zur Abgrenzung des Begriffs „Veränderung von Umständen“ 16
§ 6. Das Selbsterhaltungsrecht (Kaufmann) 17
§ 7. Unmöglichkeit oder Notstand 18
§ 8. Die Voraussetzungen der Klausel nach Hall, Wolsey u. a. 20
§ 9. Vorschlag Rivier's 21
§ 10. Kündigung 22

Kapitel 2

Wirkungen der Klausel.

§ 11. Vertragsauflösung mit dem Eintritt der Veränderungen 22
§ 12. Einseitiges Kündigungsrecht 23
§ 13. Anspruch auf Befreiung vom Vertrage 24
§ 14. Recht auf Vertragsrevision 24

Kapitel 3

Begründung der Klausel.

§ 15. Die Begründung der Klausel im Wege der Auslegung (stillschweigende Bedingung) 26
§ 16. Die Begründung der Klausel durch Abhängigkeit der Staatsverträge von den Staatsinteressen . . . 29
§ 17. Begründung der Klausel mit der Besonderheit der völkerrechtlichen Subjekte 32
§ 18. Begründung der Klausel mit einem Grundrecht auf Selbsterhaltung 34

III. Abschnitt.

KRITIK DER ÜBLICHEN BEGRÜNDUNG DER KLAUSEL ALS RECHTSSATZ.

Kapitel 1

Würdigung der zur Begründung der Klausel verwandten Grundgedanken 37
§ 19. Die Grundgedanken als philosophisch-kritische Rechtfertigung 39
§ 20. Die Grundgedanken als Versuch einer Rechtserzeugung 39
§ 21. Die Grundgedanken als Versuch eines Rechtsnachweises auf Grundlage des Naturrechts 41
§ 22. Die Grundgedanken als ein Versuch eines Rechtsnachweises aus dem Prinzip der Anerkennung . . . 44
§ 23. Ergebnis der Kritik 48

IV. Abschnitt.

§ 24. DIE KLAUSEL IST NICHT VEREINBARUNGSRECHT 49

V. Abschnitt.

IST DIE KLAUSEL GEWOHNHEITSRECHTSNORM? DARSTELLUNG HISTORISCHER FÄLLE.

§ 25. Der sächsisch-österreichische Vertrag über die Lausitzen von 1635 50
§ 26. Der Pontusfall 52
§ 27. Zwischenfall Preußen-Österreich/Dänemark . . . 55
§ 28. Batumfall 57
§ 29. Bosnienfall 59
§ 30. Clayton-Bulwer-Treaty 67
§ 31. Britisch-Amerikanisches Abkommen von 1815 . . 69

VI. Abschnitt.

ZUSAMMENFASSENDE KRITIK DER HISTORISCHEN FÄLLE.

Kapitel 1

Die Klausel ist gewohnheitsrechtlich als einseitiges Kündigungsrecht nicht nachweisbar.

§ 32. Allgemeine Anforderungen für die Bildung eines etwaigen Gewohnheitsrechtssatzes wie der cl. r. s. st. . 71
§ 33. Mangel jeder opinio juris 73
§ 34. Widerspruch der beteiligten Staaten 74
§ 35. Das Fehlen eines Widerspruchs zeugt nicht für die Klausel 76
§ 36. Die Klausel als Verteidigungsmittel neben anderen Argumenten 78
§ 37. Die Klausel in Staatsverträgen 79
§ 38. Die Klausel und der Gerichtshof 81

Kapitel 2

Die Klausel ist gewohnheitsrechtlich als Vertragsrevisionsrecht nicht nachweisbar.

§ 39. Die geschichtlichen Fälle und das Revisionsrecht . 83
§ 40. Rechtliche Gründe wider das Revisionsrecht . . 86

VII. Abschnitt.

§ 41. DIE KLAUSEL, EINE MAXIME DER POLITIK 89

Zweiter Teil:

§ 42. DIE KLAUSEL UND DIE INTERNATIONALE SCHIEDSGERICHTSBARKEIT . . 91

Dritter Teil:

ART. 19 DER VÖLKERBUNDSSATZUNG.

§ 43. Einleitung 95

I. Abschnitt.

§ 44. ENTWICKLUNGSGESCHICHTE VON ART. 19. 97

II. Abschnitt.

§ 45. ANWENDUNGSVERSUCH VON ART. 19 VOR DEM VÖLKERBUND 101

III. Abschnitt.

AUSLEGUNG VON ART. 19.

§ 46. Vorbemerkungen 108
§ 47. Antragsberechtigung 110
§ 48. Entscheidungsinstanz 112
§ 49. „Die Versammlung kann von Zeit zu Zeit“ . . . 112
§ 50. Unanwendbarkeit von Verträgen 113
§ 51. Bezieht sich der Relativsatz von Art. 19, Teil II auch auf Art. 19, Teil I? 118
§ 52. Internationale Verhältnisse, Gefährdung des Weltfriedens 119
§ 53. Die Aufforderung nach Art. 19 122
§ 54. Wirkung der Aufforderung 126
§ 55. Verfahrensweg für Art. 19 128
§ 56. Einstimmigkeit oder Stimmenmehrheit? . . . 130

Vierter Teil:

ART. 19 UND SEIN VERHÄLTNIS ZUR CL. R. S. ST. UND ZUM INTERNATIONALEN GERICHTSHOF.

§ 57. Art. 19 und die cl. r. s. st. 135
§ 58. Art. 19 und der internationale Gerichtshof . . . 136
§ 59. Abschlußgedanken zu Art. 19 136
Literaturverzeichnis 138

Einleitung

§ 1. Aufgabestellung.

Das Völkerrecht und die Völkerrechtswissenschaft haben durch den Weltkrieg und die Friedensschlüsse, die diesen Krieg beendeten, neue Antriebe erhalten. In der völkerrechtlichen Wissenschaft erhoben sich nach dem Kriege immer mehr Stimmen,[1]) die angesichts des tatsächlichen Versagens vieler angeblicher Völkerrechtsnormen während des Krieges eine Vertiefung des Völkerrechtsgedankens und eine Befreiung der wahren Völkerrechtsnormen von den nichtrechtlichen Schlacken forderten und versuchten. Dem Völkerrecht selbst wurden zugleich durch die Friedensschlüsse, vor allem aber durch die Schaffung des Völkerbundes und des Internationalen Haager Gerichtshofes, neue Entwicklungsbahnen gewiesen.

Vorliegende Arbeit will die völkerrechtliche Clausula rebus sic stantibus in Verfolgung beider Gedankengänge prüfen. Es ist also in erster Linie zu untersuchen, ob die Klausel geltendes Völkerrecht darstellt oder ob sie etwa nur ein Satz aus nichtrechtlichem Gebiet, vielleicht aus dem der Politik oder Sitte ist und demnach höchstens als werdendes Recht bezeichnet werden könnte. Im Anschluß daran bleibt die Bedeutung des Art. 19 der Völkerbundssatzung, der den alten Klauselgedanken aufzugreifen scheint, zu würdigen und sein Verhältnis zu der bisherigen Clausula rebus sic stantibus klarzustellen.

§ 2. Der Gedanke der Klausel außerhalb des Rechts.

Das Grundprinzip der Klauselehre besagt: Die Veränderung von Verhältnissen bedingt rechtliche Folgen. Dieses Grundprinzip ist durchaus nicht etwa ein eigentümlich rechtliches, sondern ein Phänomen alles Weltgeschehens. Das Leben ist ewige Bewegung, Veränderung. Wir erleben es täglich an den Menschen, wir wissen es von allen pflanzlichen und tierischen Organismen wie von den

1) z. B. Zitelmann, die Unvollkommenheit des Völkerrechts; Rede, gehalten am 100jährigen Gründungstag der Universität Bonn am 18. 10. 1918. S. 14 ff.

Völkern, Staaten und Kulturen und wir ahnen es vom gesamten Kosmos.

Der menschliche Geist aber zeichnet mit mühevoller Sorgfalt in den Fluß dauernden Geschehens seine Figuren. Er abstrahiert die Gedanken, erfindet Worte, formt die Begriffe und grenzt sie gegeneinander ab. Nur brandet der Strom des Lebens immer wieder über seine Schranken; denn Sitten werden vergessen, Religionen sterben und Staaten vergehen. Gerade im Recht, das stärker als andere Disziplinen menschlichen Denkens gezwungen ist, das Leben in Wortformen zu bannen, muß sich naturgemäß die Veränderung der Verhältnisse besonders bemerkbar machen. So steht im Gebiete des Völkerrechts als das Gebot des Geistes der Satz: Pacta sunt servanda! und als das Gebot des Lebens: Nicht für ewig! In der Clausula rebus sic stantibus glaubt man hierfür eine juristische Formel gefunden zu haben.

§ 3. Geschichtlicher Rückblick.

Bevor in die Behandlung des eigentlichen Problems eingetreten wird, möge ein geschichtlicher Rückblick die nötigen Grundlagen für eine umfassende Beurteilung des Klauselinstituts vermitteln.

Das Völkerrecht hat die Klausel durchaus nicht, wie oft behauptet wird, neu erfunden. Es hat sie vielmehr aus dem Privatrecht entlehnt, in dem die Klausel seit langem bekannt ist und eine Reihe bedeutsamer, auch für eine völkerrechtliche Betrachtung wichtiger Umwandlungen erfahren hat.

Ihr geschichtlicher Ursprung reicht bis in das römische Recht zurück. Dasselbe hatte allerdings kein allgemeines Klauselinstitut herausgebildet, wir können nur aus einzelnen Stellen ersehen, daß ihm der Grundgedanke der Klausel nicht fremd geblieben ist. An Hand dieser einzelnen Quellenstellen hat dann erst die spätere Rechtswissenschaft den Rechtsbegriff der Clausula rebus sic stantibus herausgebildet. Nach Pfaff[2]) beruht dieselbe auf der Glosse zur Digestenstelle des corpus juris civilis 12, 4, 8, wo es am Schluß heißt:....cum sic detur tamquam in dotem perventurum, quamdiu pervenire potest, repetitio eius non est.

2) S. 226 ff. Fritze (Cl. r. s. st. im Archiv f. Bgl. Recht, Bd. 17, S. 23/24) will allerdings die Anfänge der Lehre erst in der Glosse zum decretum Gratiani und lieber extra sehen. Der Streit ist hier ohne Bedeutung.

Die Klausel spielte dann in der Folgezeit, in Italien und Deutschland sogar bis ins 19. Jahrhundert hinein, eine große Rolle, wobei freilich die Stellungnahme zu ihr in den einzelnen Perioden äußerst verschieden war. So wird die Klausel in der Lehre des älteren gemeinen Rechts scheinbar allgemein als stillschweigende Bedingung jedes Vertrages angesehen und hat in diesem Sinn Eingang in die Kodifikationen jener Zeit gefunden. Das Bayrische Landrecht von 1756 normiert die Klausel in IV c, 15 § 12 folgendermaßen:[3])

„....und da.... alle Verbindungen die clausula rebus sic stantibus stillschweigend in sich enthalten, so wird solche auch durch die Veränderung der in die Obligationen gebrachten Sache, jedoch andergestalt nicht als unter folgenden drey Requisiten aufgehoben: wenn nämlich sothane Veränderung weder mora noch culpa aut facto debitoris veranlaßt worden, selbe auch zweytens nicht leicht vorauszusehen gewesen, und drittens von solcher Beschaffenheit ist, daß wenn der debitor solche voraus gewußt hätte, er sich nach unparteiischen und redlichen Gutachten verständiger Leute nimmermehr hierauf eingelassen haben würde, in welchen Umständen gleichwohl noch zur rechtlichen Ermäßigung stehet, ob die Obligation völlig aufgehoben oder nur nach Proportion der Veränderungen gemäßigt werden solle."

In noch weitergehender Fassung verleiht das Allgemeine Landrecht dem Klauselgedanken in I, 5 § 378 Ausdruck:

„Wird jedoch durch solche unvorhergesehene Veränderung die Erreichung des ausdrücklich erklärten oder aus der Natur des Geschäftes sich ergebenden Endzweckes beider Teile unmöglich gemacht, so kann jeder derselben von dem noch nicht erfüllten Vertrage wieder abgehen."

Ähnlich wie diese beiden Kodifikationen hat auch das Österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch nach den eingehenden Darlegungen Pfaff's[4]) die Klausel in den §§ 901, 936 zum Prinzip erhoben. Wir finden also in diesen drei bedeutenden Kodifikationen die Klausel im Anschluß an die frühere gemeinrechtliche Doktrin als allgemeines Rechtsinstitut — und hierauf ist entscheidender Wert zu legen — anerkannt.

Um die Wende des 18. Jahrhunderts vollzieht sich nun in der Stellungnahme zur clausula ein gewaltiger Umschwung. In der

3) zit. nach Pfaff, S. 299 ff.
4) S. 316, 326 ff.

Theorie wenden sich Weber und Thibaut[5]) entschieden gegen die allgemeine Annahme der clausula, die „häufig mißdeutet und übel angewandt worden sei". Man bezeichnet es als eine „Unart der Ausleger, wenn sie dasjenige, was schon einzelnen Vorschriften zum Grund dient, sogleich in allgemeine Regeln umschaffen, und dasselbe als Folgerungen aus der Natur der Sache durchgängig anwenden"[6]). Schließlich hat Dernburg[7]) das Ergebnis des Streites dahin zusammenfassen können, daß die ältere gemeinrechtliche Lehre von der allgemeinen Annahme der cl. r. s. st. unhaltbar geworden sei. Bezeichnend für den Wechsel der Anschauung ist es, daß das sächsische B. G. B., das den drei genannten Kodifikationen erst 1865, also 60 bis 100 Jahre später folgte, glaubt, in § 864 sogar das allgemeine Klauselprinzip ausdrücklich verneinen zu müssen: „Man kann nicht einseitig von einem Vertrage zurücktreten und dessen Erfüllung verweigern, weil ... die Umstände, unter welchen der Vertrag geschlossen worden ist, sich geändert haben ..., ausgenommen, wenn eine besondere Verabredung oder gesetzliche Bestimmung dazu berechtigt." Und in der Gegenwart lehrt ein Überblick über Gesetzgebung und Rechtssprechung der verschiedenen Länder, daß heute die cl. r. s. st. als allgemeines Rechtsinstitut durchweg abgelehnt wird[8]). Daraus ist durchaus nicht etwa der Schluß zu ziehen, daß das Klauselproblem als solches überlebt sei, denn dieses ist uralt und in jedem entwickelten Recht zu finden, es kann also nur in neue Formen gegossen und in anderer Art als bisher zu einer Lösung geführt worden sein.

So ergibt sich für das deutsche B. G. B. die nun gar nicht mehr überraschende Tatsache, daß ein allgemeines Klauselprinzip fehlt, daß dieses aber in vielen Einzelbestimmungen erneut zum Ausdruck gelangt ist. Nur einige davon seien erwähnt: § 321 B. G. B. gewährt dem aus einem gegenseitigen Vertrage Vorleistungspflichtigen ein Zurückbehaltungsrecht, wenn in den Vermögensverhältnissen des andern Teiles nach Vertragsabschluß eine wesentliche Verschlechterung eingetreten ist. Eine noch vollkommenere Anerkennung der Klausel findet sich in dem Spezialfall des § 610 B. G. B., wonach

5) A. F. J. Thibaut, System des Pandektenrechts, 1814, § 201.
6) Weber, S. 386 ff.
7) Lehrbuch des deutschen Privatrechts II, § 100.
8) Vgl. die zusammenstellenden Ausführungen von Schmitz im Rechtsvergleichenden Handwörterburch f. d. Zivil- und Handelsrecht des In- und Auslandes, Bd. 2, Lieferung 8, S. 634 ff., Bln. 1929.

der aus einem Darlehnsvorvertrage Verpflichtete sein Darlehnsversprechen widerrufen darf, wenn in den Vermögensverhältnissen des andern Teiles inzwischen eine wesentliche Verschlechterung eingetreten ist, durch die der Anspruch auf Rückerstattung gefährdet werden könnte. Unter demselben Gedanken sind auch die im B. G. B. weitgehendst eingeräumten Kündigungs- und Aufhebungsrechte zu verstehen, die eine besondere Hervorhebung des Rechtes zu einseitiger Vertragslösung wegen veränderter Verhältnisse garnicht mehr nötig machten. So stehen dem Beauftragten (§ 671 B. G. B.), dem zu Diensten höherer Art Verpflichteten (§ 627 B. G. B.), dem Gesellschafter (§ 723 B. G. B.), dem Verwahrer (§ 696 B. G. B.) und beiden Teilen eines Werk-, Miet- oder Pachtvertrages entweder allgemein oder unter besonderen Einschränkungen Kündigungsrechte zu. Und weiterhin hat der Schenker das Recht zum Widerruf wegen groben Undanks oder die Einrede der Bedürftigkeit gegenüber der Klage aus dem Schenkungsversprechen, der Bürge den Anspruch auf Befreiung von der Bürgschaft wegen bestimmter nachträglicher Ereignisse (§ 775 B. G. B.) und der Erblasser schließlich das Rücktrittsrecht vom Erbvertrage wegen Verfehlungen des Bedachten (§ 2294 B. G. B.). Ähnlich wie in anderen Ländern ist die cl. r. s. st. im Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch also in Sonderbestimmungen aufgegangen, und das Reichsgericht hat darum mit vollem Recht die Lehre von dem allgemeinen Rechtsinstitut der Klausel auf Grund der Entstehungsgeschichte des B. G. B. und wegen Gefährdung der Verkehrssicherheit abgelehnt[9]).

Es hat allerdings in einer andern Entscheidung[10]) die Prüfung nicht ausgeschlossen, „ob nicht im Einzelfalle oder auch bei einer Gattung von Verträgen nach der Absicht der Parteien und der Natur der Verträge ein Rücktrittsrecht wegen veränderter Umstände gegeben ist". Diesen Weg ist das Reichsgericht in der Aufwertungsrechtsprechung fortgeschritten und hat unter Würdigung der verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkte der Unmöglichkeit der Erfüllung, der Oertmann'schen Lehre von der Geschäftsgrundlage und auch der cl. r. s. st.[11]) schließlich auf Grund des § 242 B. G. B. die Aufwertung anerkannt[12]). Gerade aus dieser Mitverwertung des Klau-

9) R. G. Z. 62, 268; 24, 169.
10) R. G. Z. 60, 59.
11) Mügel, Das gesamte Aufwertungsrecht, Bln. 1925, § 9, S. 92.
12) R. G. Z. 107, 87.

selgedankens im Aufwertungsrecht ist aber keineswegs die Folgerung zulässig, daß dadurch doch das allgemeine Klauselprinzip als Rechtsinstitut anerkannt sei; denn die gesamte Aufwertungsrechtsprechung hat sich nur unter größtem Zögern und unter dem gewaltigen Druck einer außerordentlichen Notlage durchgerungen, so daß sie schon allein aus diesem Grund nicht unter allgemeinen Gesichtspunkten betrachtet werden darf. Aus übermächtigen Tatsachen entspringend, ist sie nicht geeignet, eine allgemeine Regel, die für alle übrigen Rechtsverhältnisse Anwendung finden soll, in ihrem rechtlichen Dasein zu bestätigen. Typisch ist vielmehr, daß man gerade bei der Aufwertungsrechtsprechung von einer rechtsschöpferischen Tätigkeit des Reichsgerichts gesprochen hat,[13]) wodurch sich für uns eindeutig ergibt, daß die Klausel nicht als allgemeines Rechtsinstitut, sondern nur zur einmaligen Lösung einer umgrenzten Gattung von Rechtsverhältnissen durch rechtsschöpferischen Akt im Grundgedanken mitverwandt worden ist. Und nicht mehr! Damit ist aber in voller Übereinstimmung mit dem bereits gefundenen Ergebnis festgestellt, daß das allgemeine Klauselprinzip nur in besondere Rechtsverhältnisse umgesetzt und eingearbeitet worden ist. Als Grund für diese Wandlung ließe sich wohl mit Kaufmann[14]) anführen, daß die alte Rechtsfigur der allen Verträgen immanenten cl. r. s. st. auf naturrechtlicher Konstruktion beruhte, die die „einzelnen Rechtsinstitute in die Seele der Individuen schiebt und sie aus deren Seele als vernünftig und notwendig zu begreifen" sucht, während dieses für den modernen empirischen Individuumsbegriff als nicht nachweisbar eine bloße Fiktion bleiben muß. Hinzu kommt, daß die verfeinerte Gesetzestechnik die Möglichkeit gibt, durch positive Gesetzesbestimmungen die Klausel den einzelnen Rechtstypen angepaßt zu behandeln.

Der Grundgedanke der Klausel mag noch in vielen weiteren Bestimmungen als den angeführten anklingen, er mag auch hier und dort mit Recht bestritten sein, es bleibt als Ergebnis des geschichtlichen Rückblicks nur festzuhalten, daß die cl. r. s. st. früher im Privatrecht übereinstimmend als allgemeines Rechtsinstitut aufgefaßt worden ist, heute als solches zwar nicht mehr besteht, dafür aber in vielen, den einzelnen Rechtsinstituten sorgfältig angepaßten Sonderbestimmungen zu neuem Leben erwacht ist[14a]).

13) Vgl. Mügel a. gl. O. S. 92, § 9, I.
14) S. 93—95.
14a) Vgl. auch die lehrreichen Ausführungen R. Stammlers in „Rechtsphilosophische Abhandlungen und Verträge, II. Bd., 1925, S. 319.

1. Teil

DIE CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS

Ist die Klausel eine Norm des geltenden Völkerrechts oder eine Maxime der Politik?

I. Abschnitt

§ 4. Bedenken gegen die Methodik der Völkerrechtswissenschaft vor dem Kriege. Gegenüberstellung der Ansichten zu obiger Frage.

Die Hauptfrage für eine Abhandlung über die völkerrechtliche Klausel lautet: Ist die cl. r. s. st. geltendes Völkerrecht? Wenn nein, was ist sie sonst?

Ist sie vielleicht nur ein Verlegenheitsgebilde, gleich vielen andern angeblichen Völkerrechtssätzen aus dem Wunsch geschaffen, ein vollständiges Völkerrechtssystem aufzubauen? All zu oft ist die Absicht der völkerrechtlichen Autoren, unbedingt alle Beziehungen zwischen Staaten, die doch in Wirklichkeit nur in bescheidenem Maße rechtliche Beziehungen sind, in das Völkerrecht einzubeziehen, für jeden politischen Vorgang auch eine rechtliche Beurteilung zu finden, in ihren Werken unverkennbar. Dort stehen umfassende Rechtssysteme, die in Wirklichkeit nur zum geringeren Teil geltendes Völkerrecht zur Darstellung bringen, zum größeren Teil aber nur Sätze enthalten, die nach Ansicht des jeweiligen Verfassers als Recht zwischen den Staaten gelten könnten. Ob es in Wirklichkeit gilt, beantwortet sich allein aus dem Verhalten der Staaten selbst. Die Geschichte beweist da allerdings für viele Fälle das Gegenteil. Man war von jeher nur allzuleicht geneigt, die große Unvollkommenheit des Völkerrechts, in dem nur verhältnismäßig wenig Vorgänge zwischen den Staaten einer rechtlichen Beurteilung überhaupt zu-

gänglich sind, zu übersehen[15]). Geltendes und gewünschtes Recht wurden ohne Scheidung zum System verbunden; der Wunsch, dieses auszubauen und zu vervollkommnen, triumphierte über eine streng juristische Behandlung der Tatsachen. Es fehlte das Korrektiv der Praxis. So verlor man sich allzuleicht in das angrenzende Gebiet der Politik. Dies sind Bedenken, die in den letzten Jahren gegen alles Völkerrecht laut geworden sind. Sie gelten auch in hohem Maße für die cl. r. s. st.

Wohl nimmt die Klausel in den Systemen des Völkerrechts von jeher einen großen Raum ein, auch ist ihre Eigenschaft als Völkerrechtsnorm früher nie in Frage gestellt worden. Aber in der älteren Literatur ist abgesehen von vereinzelten unzulänglichen Hinweisen auf dieses oder jenes Ereignis in der Staatenwelt nie ernstlich der Versuch unternommen worden, ihre rechtliche Natur aus der Wirklichkeit abzuleiten. Diese Verhältnisse haben sich bis heute nicht wesentlich geändert. Erst in den letzten Jahren vor dem Weltkriege erhoben sich in der deutschen und englischen Völkerrechtswissenschaft Stimmen, welche den Bestand eines Rechtssatzes wie der cl. r. s. st. leugneten[16]). So erklärt beispielsweise Schmidt[17]) die Klausel für ein faktisches Gesetz und Lauterpacht[18]) sieht in ihr eine politische Maxime. Ähnlich hatte bereits Zorn[19]) 1895 vorausschauend geschrieben: „Die ganze Streitfrage, ob Verträge unter der cl. r. s. st. abgeschlossen werden und demgemäß bei Veränderung der Verhältnisse einseitig gekündigt werden, eine besondere Lieblingsmaterie des Völkerrechts, ist nur eine moralpolitische Frage und es fehlt dafür jede Möglichkeit einer juristischen Erörterung.“ Ent-

15) Zitelmann, S. 14, Die Enttäuschungen im Kriege über Macht und Tragweite des Völkerrechts „beruhen im letzten Grunde darauf, daß es, soviel auch über Völkerrecht in den verschiedenen Ländern geschrieben worden ist, doch an einer in die Tiefe gehenden und unerschrockenen juristischen Durchdringung seiner letzten Fragen gefehlt hat..... Wir haben das Völkerrecht geschichtlich und politisch, auch allgemein philosophisch, aber nicht genug juristisch behandelt. In der juristischen Theorie fehlt gerade, was die Grundlagen des Völkerrechts angeht, noch viel. Sonst würden wir längst wissen, daß das Völkerrecht in Wahrheit von allen Rechtszweigen der weitaus unvollkommenste ist“.

16) Gegen die Klausel haben Stellung genommen: Lammasch, Völkerr., S. 142 ff.; G. F. Martens: Précis du droit des gens moderne § 54 vgl. § 52; Brierly, in Transactions of the Grotius Society vol. XI S. 13; Olivi: Diritto internazionale publico e privato 2. ediz. S. 411 ff.

17) § 10, S. 107.

18) § 76, S. 169.

19) Zorn, Reichsstaatsr. 1895, 2. Aufl. I, S. 514, Anm. 47.

gegen Triepel,[20]) der die „berüchtigte Theorie von der cl. r. s. st. für unpraktisch" erklärte, weil: „der Staat, der sie geltend macht, wird entweder beim andern Gegenliebe finden, dann ändert sich das Recht durch Vereinbarung. Stößt er auf Widerstand, dann bleibt es, wenn er sich selbst beruhigt, beim alten, wenn nicht, so kommt es zum Streit, dessen Ausgang das alte Recht bestätigen oder beseitigen wird", ist allerdings mit Entschiedenheit zu betonen, daß die Frage nach dem Rechtscharakter der Klausel zumindest heute durchaus nicht mehr müßig ist; denn abgesehen von der wissenschaftlichen Notwendigkeit, jeden Satz auf seinen wahren Rechtswert zu prüfen, und dem großen moralischen Gewicht des Rechts knüpfen sich an die Beantwortung dieser Frage noch weitere gewichtige Folgen: Ob der Gegnerstaat die Mittel der völkerrechtlichen Selbsthilfe, also vor allem Repressalien und Retorsionen anwenden und Schadensersatz verlangen darf. Außerdem dürfte diese Frage, die für das internationale Vertragsrecht von höchster Bedeutung ist, binnen kurzem vor dem neugeschaffenen Haager Gerichtshof zur Entscheidung kommen.

Die überwiegende Meinung der völkerrechtlichen Autoren geht aber auch heute noch dahin, daß die cl. r. s. st. eine anerkannte Norm des geltenden Völkerrechts ist. Mit dieser Feststellung hört freilich ihre Übereinstimmung bereits auf. Über die Voraussetzungen,[21]) unter denen die Klausel anwendbar ist, über ihre Wirkungen und rechtlichen Folgen, insbesondere aber über ihre Begründung[21]) und Konstruktion bestehen zwischen den einzelnen Autoren solche Verschiedenheiten, daß man bereits auf Grund dieser Tatsache über die Möglichkeiten ihrer praktischen Anwendung die größten Zweifel hegen müßte. Denn für ein Völkerrecht, das noch bis vor kurzem der richterlichen Kontrolle völlig entbehrte, ist es erstes Erfordernis, die Rechtssätze möglichst klar und einfach zu fassen, um all die Streitigkeiten, die allzuleicht dadurch entstehen, daß die Parteien zugleich Richter in eigener Angelegenheit sind, zu vermeiden.

20) Völkerrecht und Landesrecht 1899, S. 89, Note 2.

21) Die Gegenüberstellung von „Voraussetzungen" und „Begründungen" der Klausel ist für einen klaren Aufbau der Arbeit nötig. Sie ist tatsächlich nicht in allen Punkten völlig durchzuführen, da eine besondere Art der Begründung auch eine andere Formulierung der Voraussetzungen nach sich ziehen muß. Gedankengänge, die beiden Gruppen angehören, die also sowohl begründend wirken wie zugleich die Voraussetzungen der Anwendung klarstellen, sind dort behandelt, wo dem Verfasser ihr Schwergewicht zu liegen scheint. So erscheinen die Grundgedanken über das Selbsterhaltungs-

II. Abschnitt

Die Lehre von der Clausula rebus sic stantibus

1. Kapitel

Die Voraussetzungen der Klausel

§ 5. Versuche zur Abgrenzung des Begriffs: „Veränderung von Umständen".

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Klausel ist man sich wohl darin einig, daß nicht jede Veränderung von Umständen genügen kann, um einen Vertrag unter Berufung auf die cl. r. s. st. für nichtig zu erklären. Denn alle Dinge sind in ständigem Fluß begriffen, und es wäre für den kündigenden Vertragspartner zu jeder Zeit leicht, Umstände ausfindig zu machen, die sich seit Vertragsschluß wirklich geändert haben. Das Bemühen aller ernstlichen Autoren richtete sich also von jeher darauf, hier eine einschränkende Fassung zu finden. Es gibt aber tatsächlich kaum zwei Ansichten in der Literatur, die völlig übereinstimmend die Veränderungen, welche Voraussetzungen der Klausel sind, anzugeben vermöchten. Am strengsten fordert Klüber[22]) „eine wesentliche Veränderung solcher Umstände, deren Dasein für die Wirksamkeit des Vertrages nach dem Willen beider Teile als notwendig vorausgesetzt war".

In den Formulierungen kehrt auch immer das schon von Heineccius geforderte Moment der Wesentlichkeit wieder. Der Gewinn ist dabei freilich auch nicht allzuhoch anzuschlagen, da die Antwort auf

---

recht und die stillschweigende Bedingung unter dem Titel: Begründung der Klausel, obwohl sie auch als Voraussetzungen verwandt werden können und auch wirklich verwandt worden sind. Andererseits sind die Gedanken, welche die Klausel mit den Instituten des Notstands und der Unmöglichkeit in Verbindung bringen, unter den „Voraussetzungen" der Klausel zur Darstellung gelangt, obwohl ihnen zugleich ein begründender Wert zukommen kann.

22) Europ. Völkerr. 2. Aufl., Schaffhaus. 1851, S. 189 (§ 165).

die Frage, was wesentlich ist, sofort die verschiedensten Ansichten zu Tage treten läßt. Während Hefftter[23]) schon dann eine wesentliche Veränderung erblickt, wenn der Staat seine politische Stellung nicht behaupten kann, namentlich durch Erfüllung des lästigen Vertrages womöglich in eine Ungleichheit gegenüber anderen Staaten versetzt werden würde, die zur Zeit des Vertragsschlusses nicht bestand, so will Bluntschli[24]) dem Moment der Wesentlichkeit nur dann Genüge getan sein lassen, wenn „die Vertragsverbindlichkeiten mit der Entwicklung des anerkannten Menschen- und Völkerrechts in Widerstreit geraten", und Oppenheim[25]) sieht die Wesentlichkeit der Veränderungen dann gegeben, wenn die Ehre der Staaten die Anwendung der Klausel verlangt. Eine andere Auffassung findet sich bei dem englischen Schriftsteller Oppenheim[26]): „When that state of things which was essential to, and the moving cause of the promise or engagement, has undergone a material change, or has ceased, the foundation of the promise or engagement is gone and their obligation has ceased."

§6. Das Selbsterhaltungsrecht (Kaufmann).

Kaufmann[27]) will allein in dem Selbsterhaltungsrecht der Staaten Voraussetzung und Begrenzung der Klausel erblicken. Nach ihm haben alle Staatsverträge als Verträge des Koordinationsrechts eine immanente Grenze: „Sie sollen und wollen nur binden, so lange die Macht- und Interessenlage, die zur Zeit des Abschlusses bestand, sich nicht so ändert, daß wesentliche Bestimmungen des Vertrages mit dem Selbsterhaltungsrecht der kontrahierenden Staaten unvereinbar werden." Sobald also die Verhältnisse so beträchtlich verändert sind, daß die Forderungen des Vertrages gegen das Grundrecht jedes Staates auf Selbsterhaltung verstoßen, ist nach Kaufmann der Vertrag mit Hilfe der cl. r. s. st. angreifbar. Die Zurückführung auf das Selbsterhal-

23) S. 214, 215.
24) Bluntschli, §§ 457, 458.
25) System des Völkerr., 2. Aufl., 1866, S. 187.
26) International law 2. edit. vol. II, p. 109; Wharton, Digest of international law, vol. II, § 137a...., „to apply to all cases in which the reason for a treaty has failed, or there has been such a change of circumstances as to make its performance unpracticable except at an unreasonable sacrifice."
27) S. 204.

tungsrecht bringt uns dem Ziel einer wirklichen Bestimmung der Veränderungen, welche Voraussetzung einer Anwendung der Klausel sind, nicht näher.

Nach Absicht Kaufmanns soll dieser Gedankengang allerdings vor allem der Begründung und Rechtfertigung der Klausel dienen. Er war in hiesigem Zusammenhang nur andeutungsweise wegen der theoretischen Möglichkeit, entsprechend der Begründung mit dem Selbsterhaltungsrecht auch die Voraussetzungen der Klausel versuchsweise zu bestimmen, kurz anzuführen. Seine eigentliche Würdigung wird dagegen in dem Kapitel „Begründung der Klausel" erfolgen.

§ 7. Unmöglichkeit oder Notstand.

Vorwiegend in der deutschen Völkerrechtswissenschaft findet sich wiederholt die Verbindung der Klausel mit der Lehre von der Unmöglichkeit. Voraussetzung jeder Anwendung der Klausel ist danach eine Unmöglichkeit der Leistung. Die Verkettung beider Gedankengänge war naheliegend, da die Lehre der Unmöglichkeit eine uneingeschränkte Vertragspflicht begrenzt, und auch die Klausel in ihrem innersten Kern ein Problem der Grenzsetzung ist.

So bejaht Ullmann[28]) die Anwendung der cl. r. s. st. bei dem Vorliegen einer „Notlage, welche die Erfüllung unmöglich macht". Ausführlicher erklärt sich Jellinek[29]) darüber: „Juristisch ist das Eintreten solcher, die Vertragserfüllung zur Verletzung der Pflichten gegen sich selbst machender Umstände als unverschuldetes Eintreten der Unmöglichkeit der Leistung aufzufassen. Eine Gebundenheit des Staates in alle Ewigkeit hinaus gehört eben zu dem rechtlich Unmöglichen. Nur falsche Abstraktionen aus dem Privatrecht können zu dem Glauben verleiten, daß durch die Anerkennung der dem Staatsvertrage stillschweigend beigefügten cl. r. s. st. das staatliche Vertragsrecht illusorisch gemacht würde". In unmittelbarem Anschluß an die deutsche privatrechtliche Literatur über die Unmöglichkeit hat sich als einziger ausländischer Schriftsteller der Italiener Bonucci[30]) den gleichen Gedanken für die völkerrecht-

28) Völkerr. 2. Aufl., 1808, S. 176.
29) Staatsverträge, S. 62; ähnlich, wenn auch nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Klausel, sprechen sich Nippold, S. 235 und Bulmering, das Völkerrecht oder das Internationale Recht, 1884, S. 309, aus.
30) S. 460, 464, 467.

liche cl. r. s. st. zu eigen gemacht. Allerdings steht dieser Gedanke bei ihm nicht allein, sondern in Verbindung mit den Staatsgrundrechten. Aus beiden gemeinsam will Bonucci die erforderlichen Voraussetzungen der Klausel herleiten.

In voller Übereinstimmung mit dem im deutschen Privatrecht herausgearbeiteten weiten Begriff der Unmöglichkeit soll nach Auffassung der genannten Autoren auch der Begriff hier im Völkerrecht nicht nur die tatsächliche Unmöglichkeit, daß eine Leistung physisch nicht zu erbringen ist, sondern auch die seelische Unmöglichkeit, daß sie mit einem dem verpflichteten Staat billigerweise zuzumutenden Kraftaufwand nicht zu erfüllen ist, umfassen.

Gegen die Tauglichkeit dieses Begriffs der Unmöglichkeit zur Abgrenzung einer Völkerrechtsnorm spricht zunächst die Tatsache, daß er ein typisch innerstaatlicher ist und allein im deutschen Privatrecht in der geschilderten Art entwickelt worden ist. Hieraus erklärt sich auch, daß nur deutsche Völkerrechtslehrer die Klausel auf ihn zurückgeführt haben. Ein den Staaten in dieser Ausdehnung im allgemeinen fremdes Institut dürfte aber auch heute noch zur Bestimmung einer Völkerrechtsnorm wenig geeignet sein.

Es kommt hinzu, daß das Völkerrecht bereits das Institut der Unmöglichkeit der Leistung kennt. Soweit es sich also um eine physische Unmöglichkeit handelt, ist die Klausel überflüssig. Soweit aber eine seelische Unmöglichkeit in Frage steht, gelten die eben geäußerten Bedenken. Will man diesen nicht in vollem Umfange beitreten, so bleibt doch die ungelöste Frage, an welchem Maßstab man die Feststellung, ob für einen Vertragsstaat eine seelische Unmöglichkeit der Leistung gegeben ist, orientieren solle.

Aus ähnlichen Erwägungen ist der heute wohl nur noch von Heilborn[31]) vertretene Gedanke: Voraussetzung der Klausel ist ein Notstand des sie geltend machenden Staates, bedenklich. Denn wenn die cl. r. s. st. auf die Fälle, in denen die Erfüllung eines Vertrages einen Notstand des verpflichteten Staates begründen würde, beschränkt wird, ist die Klausel ja bereits durch die Völkerrechtsnorm des Notstandes gedeckt und damit überflüssig. Wohl ließe sich dagegen einwenden, daß die berechtigte Notstandshandlung eine solche erst dann wirklich ist, wenn ein Notstand bereits vorliegt, während hier nur die Gefahr eines Notstands schon die Rechtfertigung der Vertragsaufhebung begründen soll. Es fragt sich nur,

31) Völkerr. in Holzendorf-Kohler, Enzyklopädie, Bd. 2, S. 975 ff.

ob nicht das unmittelbare Bevorstehen einer gefährlichen Notstandslage, die beispielsweise durch eine Vertragsaufhebung beseitigt werden könnte, bereits selbst einen Notstand darstellt, der in sich schon jede Schutzhandlung rechtfertigt; und das dürfte wohl vielfach der Fall sein.

§ 8. Die Voraussetzungen der Klausel nach Hall, Wolsey u. a.

Die Schriftsteller, welche die Begründung der Klausel als Rechtssatz durch Annahme einer allen Verträgen anhaftenden stillschweigenden Bedingung durchführen wollen, sind am ehesten in der Lage, abgesehen von den noch hinzukommenden Sonderbedingungen des einzelnen Falles ganz allgemein Voraussetzungen aufzustellen, die nach ihrer Ansicht regelmäßig stillschweigende Bedingungen jedes völkerrechtlichen Vertrages sind. So haben Hall und Wolsey einen Katalog der Veränderungen aufgestellt, die nach ihrer Ansicht die Anwendung der cl. r. s. st. rechtfertigen. Entsprechend ihrer Konstruktion der Klausel als stillschweigender Bedingung erscheinen in diesem Katalog auch alle bereits vorstehend behandelten Auffassungen, denn es kann naturgemäß, wenn man erst dieser Ansicht nachgeht, ein Vertragsstaat niemals beispielsweise eine Bindung gewollt haben, die seinem Selbsterhaltungsrecht Einbuße tun oder gar eine Unmöglichkeit der Leistung hervorrufen könnte.

Eine wesentliche Veränderung wird danach als gegeben erachtet, wenn

der wahre Grund des Vertrages, sein raison d'être, weggefallen ist,

durch Ausführung des Vertrages die staatliche Weiterentwicklung oder die Lebensanforderungen für politischen oder wirtschaftlichen Bestand bedroht werden,

die Veränderungen unvereinbar sind mit dem Recht jedes Staates auf Selbsterhaltung oder Unabhängigkeit,

bei politischen Verträgen die politischen Beziehungen wesentlich umgestaltet worden sind, ein Vertrag wirklich unanwendbar oder seine Erfüllung unmöglich geworden ist[32]).

Diese Abstraktionen sind gleich der Grundlage, der sie entstammen, der allen Verträgen angeblich innewohnenden still-

schweigenden Bedingung der cl. r. s. st. äußerst angreifbar. Ganz abgesehen von der Richtigkeit ihrer Quelle würden sie überdies dem Erfordernis einer ausreichenden Präzisierung der für die Anwendung der Klausel nötigen Voraussetzungen auch bei weitem noch nicht entsprechen.

§ 9. Vorschlag Rivier's.

Die bisher geschilderten Versuche waren sämtlich darauf gerichtet, die Veränderungen zu bestimmen, welche notwendigerweise die Voraussetzungen jeder Anwendung der Klausel bilden müssen. Sie waren alle lediglich materieller Natur.

Einen grundsätzlich andern Lösungsversuch aus diesen Schwierigkeiten sucht Rivier[33]) auf einem formalen Wege. Er bemüht sich nämlich nicht um die Auffindung eines Maßstabes für die Wesentlichkeit der Veränderungen, sondern läßt die Klausel überhaupt nur auf bestimmte Arten von Verträgen Anwendung finden. Nach ihm sollen Verträge, welche fortdauernde soziale und politische Verhältnisse regeln, also Handelsverträge, Schiffahrtsverträge, Post-, Telegraphen-, Münzverträge, Bündnisse usw., von der Klausel umfaßt werden, während dem gegenüber Verträge, „die ein für allemal bestimmt sind, einen definitiven Zustand zu schaffen, wie Dispositivverträge und zwar Friedens- und Grenztraktate, da sie ausdrücklich auf ewige Zeiten geschlossen werden," der Berufung auf die Klausel unzugänglich sind.

Gerade aus der Darstellung Rivier's ist mit Deutlichkeit zu sehen, daß hier nicht der Versuch gemacht ist, bereits geltendes Völkerrecht zu bestimmen, sondern daß es sich hier lediglich um den Vorschlag handelt, eine entsprechende Entwicklung im Völkerrecht durch Aufnahme der genannten Unterscheidung in die Staatenpraxis anzubahnen. Denn es bedarf nicht erst besonderer Betonung, daß eine Unterscheidung der Verträge in der von Rivier gewählten Art in der Praxis der Staaten bisher weder ausdrücklich noch stillschweigend geübt worden ist. Rivier's Ausweg ist also lediglich als Vorschlag de lege ferenda zu beachten.

---

32) Zitiert nach Wolsey in A. J. 20 Numb. 2, S. 350, ähnlich Hall, S. 351 ff.

33) S. 337.

§ 10. Kündigung.

Auf ähnlich formalem Wege verlangen andere Schriftsteller[34]) zur Vermeidung eines Mißbrauchs die formelle Kündigung des Vertrages unter Berufung auf die Klausel, denn „die Gefahr des Mißbrauches derselben ist sonst zu groß, und die einseitige Aufhebung des Vertrages durch den Kontrahenten widerspricht dem Grundsatz der Heiligkeit der Verträge" (Ullmann).

Auch einer solchen formellen Kündigung kann ein maßgeblicher Einfluß nicht zugesprochen werden. Es bedeutet für einen Staat, der die Klausel für sich in Anwendung bringt, keinen Unterschied, ob er die anderen Staaten vor ein fait accompli stellt oder zuvor kündigt. Die Kündigung bedeutet doch nur soviel, als dem Gegner den Vertragsaufhebungswillen kenntlich machen. Dies geschieht aber durch tatsächliche Lösung ohne formelle Kündigung in zumindest gleich eindringlicher und allen Beteiligten erkenntlicher Form. Zudem ist gerade in den historisch bedeutsamen Fällen, in denen die Klausel nach Ansicht der herrschenden Lehre zur Anwendung gelangt ist, regelmäßig eine Kündigung in Gestalt einer Mitteilung an die Signatar-Mächte erfolgt, so daß also die Kündigungspflicht eine hemmende Wirkung offenbar nicht auszuüben vermag.

2. Kapitel

Wirkungen der Klausel

§ 11. Vertragslösung mit dem Eintritt der Veränderungen.

Welches sind nun die Rechtswirkungen der Klausel? Gewährt sie bestimmte Ansprüche und welcher Art sind diese?

Auch über diese Frage gehen die Ansichten der Autoren so weit auseinander, daß man kaum glaubt, daß sich ihre Stellungnahme auf das gleiche Rechtsinstitut beziehen könne. Die vier logisch nur denkbaren Möglichkeiten werden tatsächlich sämtlich vertreten.

Am strengsten ist die Auffassung Fischer Wiliams[35]). Nach ihm ist nämlich der Vertrag mit dem Eintritt der Verände-

34) z. B. Nippold, S. 240; Ullmann, S. 177 oben.
35) The Permanence of Treaties in A. J. vol. 22, Nr. 1, S. 89 f.

rungen gelöst. Die spätere Mitteilung an die Gegner oder dessen Zustimmung hat lediglich deklaratorische Bedeutung.

> „That doctrine is not that one State has a unilateral right to declare itself not bound by a subsisting contract; it is that the treaty itself has gone, since an essential condition in which it was concluded has disappeared and this results, either because on the treaty's true construction this it what the parties themselves have intended, or because the very nature of the case requires that the change of an essential condition should have this effect. The treaty in this event is, in fact, not avoidable, but dead or obsolete."

Diese Konstruktion Williams ist analog der im englischen Privatrecht seit einigen Jahren entwickelten „Frustration"-Doktrin gewählt. Sie bewirkt völlige Nichtigkeit des Vertrages. Auch andere Autoren scheinen der gleichen Auffassung zu huldigen, obwohl die Wirkungen, die sie der Klausel zusprechen wollen, mangels einer scharfen juristischen Konstruktion nicht immer ersichtlich sind[36]).

§ 12. Einseitiges Kündigungsrecht.

Nach der herrschenden Theorie über die Wirkung der cl. r. s. st. gewährt dieselbe nur das Recht, einen Vertrag einseitig zu lösen. Es ist also letzten Endes ein Kündigungsrecht. Die Kündigung hat dabei konstitutive Wirkung. Die gesamte deutsche Literatur ist gewöhnt, die Klausel in dieser Art aufzufassen[37]). v. Liszt[38]) bestimmt die Klausel danach folgendermaßen: „Verträge, die im Hinblick auf einen bestimmten tatsächlichen Zustand und unter Voraussetzung seiner Fortdauer geschlossen sind, können einseitig gekündigt werden, wenn dieser Zustand sich wesentlich geändert hat." Eine

36) So spricht Hall, S. 352, a. a. O., zunächst davon, daß ein Vertrag „ceases to be binding" (damit Verneinung einer besonderen Kündigung!), um bald darauf zu erklären: „When these (die stillschweigende Bedingung bei Vertragsschluß) are found, the reasons for which a treaty may be denounced or disregarded will also be found".

37) Kaufmann z. B. S. 203. Rivier: Diss. über einige Ansprüche auswärtiger Staaten auf gegenwärtig deutsches Reichsgebiet (Leipzig 1894) S. 24, 89 ff. in Rivier's Lehrbuch, 2. Aufl. 1851, S. 351 ff. ist allerdings lediglich von einem „Billigkeitsanspruch" die Rede (Zit. nach Lammasch). v. Liszt S. 264; anscheinend auch Hatschek, S. 238.

38) S. 264.

kleine Abweichung von dieser Lehre bringt Pillet,[39]) der für den Fall, daß die Wirksamkeit einer im Vertrage sowieso vorgesehenen Kündigung von einem Zeitablauf abhängig ist, diese Frist auch bei der außerordentlichen Kündigung wegen veränderter Umstände Anwendung finden lassen will.

§ 13. Anspruch auf Befreiung von dem Vertrage.

Nur einen kleinen Schritt weiter geht in der Beurteilung der Wirkung Oppenheim, indem er dem die Klausel geltend machenden Staat kein sofort wirkendes Kündigungsrecht, sondern lediglich einen Anspruch auf Befreiung von dem Vertrage zuspricht.

„The clause rebus sic stantibus ought not to give the right to a state at once to liberate itself from the obligation of a treaty but only to demand to be released from the obligation by the other parties to the treaty"[40]).

Da demnach die Gegenpartei dem die Vertragsauflösung begehrenden Staat nur ihr Jawort geben darf und muß, ist diese Auffassung Oppenheim im Endergebnis dem vorhergeschilderten Recht auf einseitige Kündigung sehr nahe. Ein Unterschied ließe sich nur hinsichtlich des Zeitpunktes der Wirksamkeit auffinden: Das einseitige Kündigungsrecht würde nämlich den Vertrag mit dem Augenblick der Kündigung beenden, während nach Oppenheim die juristische Auflösung des Vertrages erst in dem Augenblick der Zustimmung des Gegners zu erblicken wäre.

§ 14. Recht auf Vertragsrevision.

Während die drei vorangegangenen Lehrmeinungen übereinstimmend erklären, daß durch die cl. r. s. st. der gesamte Vertrag hinfällig werde, sucht eine erst in allerjüngster Zeit, besonders in England, hervorgetretene Richtung die Wirkung der Klausel auf einem ganz andern Wege. Sie sieht in der Klausel kein einseitiges Kündigungsrecht der verschiedenen Abstufungen, sondern sie gewährt

39) Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18. octobre 1907 p. 90 (zit. nach Fauchille I, 3 Nr. 853, Anm. 11.

40) Volume I, S. 573.

nur ein Recht auf Vertragsrevision. Dies bedeutet m. E. letzten Endes nur ein Recht auf Verhandlungen. Denn ob das Ergebnis der Verhandlungen tatsächlich eine Abänderung des Vertrages sein wird, ist vorher nicht abzusehen. Ein Vertrag kann nach dieser Theorie ebensogut nur in einzelnen Punkten wie auch völlig für nichtig erklärt, unter Umständen schließlich auch durch einen neuen Vertrag ersetzt werden. Jede Abänderung oder Nichtigkeitserklärung eines Vertrages erfolgt aber nur durch Übereinkommen aller Vertragsmächte. Garner[41]) führt hierzu folgendes aus:

„Considering that in view of the rapidly changing conditions which states today are undergoing, the rule of r. s. st. is likely to be invoked with increasing frequency in the future, it is submitted that every treaty might very appropriately contain a clause recognizing the right of each party to demand a revision whenever in its opinion changed circumstances render it substantially uneqal in operation, and providing that in case the parties are unable to agree that the changed situation justifies the demand for a revision, the question shall be submitted to the decision of a common judge or arbiter."

Etwas ähnliches hat offenbar auch Ullmann[42]) vor Augen gehabt, als er schrieb: „Bei Kündigung auf Grund der Klausel, ‚muß die Kündigung in anderer Weise erfolgen, als wenn sie vorbehalten ist. Der durch den Vertrag beschwerte Kontrahent hat unter Angabe der Gründe seiner Beschwerde den andern Kontrahenten zu ersuchen, in die Aufhebung des Vertrages oder der betreffenden Vertragsklausel einzuwilligen' (Rivier, Lehrb. S. 336). Auf diesem Wege wird eine formale Verhandlung eingeleitet, deren Ergebnis die Aufhebung des Vertrages durch beiderseitigen Konsens sein kann. Der Konsens kann auch stillschweigend erteilt werden."

41) In A. I. 21, 3 S. 514; ähnlich Fauchille I, 3 Nr. 853 „c'est par une entente commune que la résiliation du traité doit s'accomplir; elle ne peut être le resultat de la volonté ou du caprice d'un seul".

42) S. 177.

3. Kapitel

Die Begründung der Klausel

Die Ansichten der Autoren gehen am weitesten über die rechtliche Begründung und Konstruktion der Klausel auseinander. Während die einen mit der Parallele zum Notstand und der Unmöglichkeit arbeiten, konstruiert sie eine weitere Richtung aus dem vermuteten Parteiwillen. Andere wieder leiten sie aus der Eigenart des völkerrechtlichen Vertrages oder der völkerrechtlichen Subjekte her, bei vielen wird auch das Grundrecht der Staaten auf Selbsterhaltung ausgiebig verwandt. Gerade in diesem Teil einer Abhandlung über die Klausel macht sich die Unvollkommenheit des Völkerrechts, die einer klaren Begriffsbildung entgegensteht, störend bemerkbar. Im folgenden werden alle Gedankengänge, die eine Begründung der Klausel bieten wollen, und die Kaufmann als die Grundgedanken der Klausel bezeichnet hat, zur Darstellung gelangen. In einer daran anschließenden Kritik wird versucht werden, die Bedeutung dieser Grundgedanken zu bewerten und einzelne leitende Gedankenlinien in ihnen aufzufinden.

§ 15. Die Begründung der Klausel im Wege der Auslegung (stillschweigende Bedingung.)

Gestützt auf den Gedanken, daß gleich der privatrechtlichen Willenserklärung des Individuums auch die völkerrechtliche Willenserklärung der Staaten eine Auslegung erfahren kann und muß, hat eine weit verbreitete und immer wiederkehrende Meinung geglaubt, die Begründung der Klausel in der Annahme einer stillschweigenden Bedingung finden zu können. Danach sollen also alle völkerrechtlichen Verträge unter der stillschweigenden Bedingung geschlossen sein, daß die Verhältnisse so bleiben, wie sie sich bei Vertragsabschluß der Einsicht der Parteien darboten.

Auf dem Gebiete der privatrechtlichen cl. r. s. st. hat eine Richtung[43]) aus dem gleichen Gedanken der Auslegung heraus ver-

43) Kohler, Lehrb. Bürgerliches Recht, Bd. 1 (1904), S. 574 ff. Oertmann B. G. B. Allgem. Teil Komm. 481. Pfaff, S. 296; Windscheid-Kipp, Lehrb. Pandekt. Recht I, 441, Anm. 5, 435.

sucht, die Klausel auf die Lehre von der Voraussetzung zurückzuführen. Die Voraussetzung eines Rechtsgeschäfts stellt sich danach als eine „unentwickelte Bedingung" dar, die dem Empfänger der Willenserklärung erkennbar war und daher dem Verpflichteten gegenüber die Leistungsklage die Exceptio doli bezw. nach Erfüllung die condictio gewährt. Wohl trägt diese Lehre in dem Zurückgehen auf die Geschäftsgrundlage und den wahren Willen der Parteien der Klausel verwandte Merkmale an sich, sie bedarf aber in diesem Zusammenhange keiner näheren Erörterung, da sie für Begründung der völkerrechtlichen Klausel keine besondere Rolle gespielt hat. Es sei nur darauf hingewiesen, daß sie auch dem Gedankeninhalt der Klausel nicht gerecht werden könnte, da dort das Bekanntsein jener unentwickelten Bedingungen zur Voraussetzung genommen wird, während die Klausel gerade auf die Veränderung derjenigen Verhältnisse, welche den Parteien nicht bekannt waren, gegründet wird.

Die Autoren, welche die völkerrechtliche cl. r. s. st. auf das Problem der Auslegung zurückführen, pflegen die Konstruktion mit einer stillschweigenden Bedingung vorzuziehen. Sie bedienen sich dabei der für die Auslegung aller rechtlichen Willenserklärungen geltenden Gedankengänge, daß ein Geschäftswille oft nur zum kleineren Teil ausdrücklich erklärt ist und zum größeren Teil lediglich aus dem Zusammenhange und den Umständen, unter denen er abgegeben wurde, zu erforschen ist. Gerade aus jenen Zusammenhängen, in denen die völkerrechtlichen Verträge entstehen, soll sich aber mit aller Klarheit ergeben, daß von den Staaten eine vertragliche Bindung auch für den Fall der veränderten Umstände niemals gewollt sein kann. Einige Zitate aus den Werken von Schriftstellern verschiedener Länder mögen dartun, welchen großen Raum diese Begründung in der Lehre der cl. r. s. st. einnimmt. So spricht Heffter-Geffcken[44]) von „Umständen, welche zur Zeit des geschlossenen Vertrages schon vorhanden oder vorherzusehen und nach der erkennbaren Absicht des Verpflichteten die stillschweigende Bedingung des Vertrages waren" oder Hartmann[45]) von „Veränderungen von Umständen, welche beim Abschluß des Vertrages vorhanden oder als aller Wahrscheinlichkeit nach vorhanden anzunehmen waren, und die stillschweigende Bedingung des Vertrages

44) S. 214 ff.
45) S. 151.

bildeten". Bluntschli[46]) erklärt es für erheblich, wenn „sich die Zustände, welche die ausdrückliche oder stillschweigende Voraussetzung und Grundlage der übernommenen Vertragspflicht gewesen sind,.... so ändern, daß die Erfüllung der Vertragsverbindlichkeiten unnatürlich oder sinnlos geworden ist". Aus der ausländischen Literatur seien zu dem gleichen Thema erwähnt; Phillimore:[47]) When that state of things which was essential to, and the moving cause of the promise, has undergone a material change or has ceased, the foundation of the promise or engagement is gone, and their obligation has ceased. This proposition rests upon the principle that the condition of rebus sic stantibus is tacitly annexed to every covenant."

Etwas ausführlicher behandelt Wharton[48]) das Klauselproblem aus dem gleichen Gesichtspunkt: „A treaty may be modified or abrogated under the following circumstances: when a state of things which was the basis of the treaty, and one of its tacit conditions no longer exists. In most of the old treaties were inserted the „Cl. r. s. st." by which the treaty might be construed as abrogated when material circumstances on which it rested changed. To work this effect, it is not necessary that the facts alleged to have changed should be material conditions. It is enough, if they were strong inducements to the party asking abrogation. The maxim „conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus" held to apply to all cases in which the reason for a treaty has failed or there has been such a change of circumstances as to make its performance impracticable except at an unreasonable sacrifice."

Ähnliche Gedankengänge finden sich bei dem französischen Schriftsteller Pradier-Fodéré[49]) wieder: „Les traitées....sont toujours signées sous la réserve tacite qu'ils demeureront en vigueur tant que les circonstances dans lesquelles ils ont été conclus ne seront pas modifiées."

Man vermag dieser Lehre von der stillschweigenden Bedingung insoweit zu folgen, als es im Einzelfall durchaus möglich und denkbar ist, daß den Parteien im Wege der Auslegung ein Vertragswille als stillschweigend erklärt zugerechnet wird, den sie nachweislich im

46) S. 255.
47) Bd. II, S. 109.
48) Vol. II, S. 58/59, § 137a.
49) Traité de droit international public européen et américain, p. II. (1895), S. 928.

Augenblick des Vertragsabschlusses nicht hatten. In der Bildung einer Position ist eine große Zahl von Negationen einbegriffen. Sie alle zu übersehen und in den Willen aufzunehmen, ist für den Menschen unmöglich. Aus diesem Grunde darf die Auslegung mit ihrem größeren Wissen an den Einzelfall herantreten und die Frage aufwerfen und beantworten, wie der Vertragsschließende in Kenntnis dieses Umstandes als vernünftiger Mensch gehandelt haben würde. Diese mitunter mögliche Interpretation zum Grundprinzip für alle völkerrechtlichen Verträge zu erheben, bedeutet aber eine völlig unzulässige Fiktion,[50]) deren Wurzeln noch stark in den Gedankengängen des alten Naturrechts versenkt sind.

Es muß überdies mit v. Liszt[51]) mit aller Entschiedenheit betont werden, daß durch eine Behauptung in dieser Allgemeinheit das Völkerrecht in seinen Grundlagen verneint werden würde; denn „der wechselnde Lauf der geschichtlichen Ereignisse würde wohl in jedem einzelnen Falle eine Verschiebung nachweisbar machen, und damit die Vertragstreue, ohne die das Völkerrecht nicht bestehen kann, in das Belieben der vertragsschließenden Staaten stellen". Jedenfalls könnte ein Beweis für das Vorhandensein einer stillschweigenden Bedingung im Parteiwillen nie durch allgemeine Abstraktionen geführt werden — das ist naturrechtliche Methodik —, sondern nur durch Nachprüfung der Folgen und der Entwicklung des Rechtsgeschäfts. Aus ihnen muß ja dann die stillschweigende Bedingung, wenn sie wirklich dem Parteiwillen entsprach, ersichtlich werden. Es ergäbe sich also die Notwendigkeit einer Durchsicht der internationalen Verträge unter diesen Gesichtspunkten.

§ 16. Die Begründung der Klausel durch Abhängigkeit der Staatsverträge von den Staatsinteressen.

Nach anderer beliebter Auffassung ergibt sich die Begründung der Klausel aus der Eigenart der völkerrechtlichen Verträge. Die Vertreter dieser Richtung, welche die Klausel als eine begrifflich notwendige Schranke des völkerrechtlichen Vertrages im Gegensatz

50) Fritze: krit. Viertelj. Schrift f. Ges. G. B. G. u. Rechtswiss., Bd. 42 d. ganzen Folge, S. 530: „Eine stillschweigende Erklärung der Klausel wird von denjenigen Schriftstellern, welche sie als stillschweigend dem Vertrag beigefügte Bedingung behandeln, lediglich fingiert".

51) Liszt-Fleischmann, S. 264.

zu dem privatrechtlichen Vertrag auffassen, pflegen den Gedanken in den Vordergrund zu rücken, daß alle Staatsverträge nur aus bestimmten Zweckmäßigkeitserwägungen abgeschlossen werden. Folgende Begründung kehrt dabei immer wieder: Die Staaten schließen sich nicht hermetisch gegeneinander ab, weil sie in jahrhundertelanger Erfahrung gesehen haben, daß ein Verkehr mit anderen Staaten dem Fortkommen des eigenen Staates dienlich sein kann. Wenn aber die Interessenförderung, für die ein Vertrag bestimmt war, durch Veränderung von Umständen zur Interessenvernichtung umschlägt, die von den Parteien ja zweifellos nicht gewollt war, ist der Vertrag seinem Wesen nach hinfällig geworden. Die Völkerrechtssätze werden in Verfolgung dieser Gedanken von Nippold[52]) für Klugheitsregeln gehalten, deren Rechtscharakter durch diese Eigenschaft nicht berührt werden soll; denn „auf die inneren Motive, die zur Rechtsschaffung geführt haben, kommt für die juristische Betrachtung nichts an." Die Abhängigkeit der Verträge von den zu Grunde liegenden Interessen wird scharf von Held[53]) herausgestellt: „Ein Völkervertrag kann aber, obgleich höchst beschwerend und lähmend, doch im ersten Augenblick und auf einige Zeit ein Selbsterhaltungsvertrag sein und erst später wirklich zu einem Selbstvernichtungsvertrag ausschlagen.... Von diesem Augenblick an ist er....für das fragliche Volk null und nichtig. Daraus folgt, daß überhaupt Völkerverträge im Interesse der Selbsterhaltung, dieses obersten Gesetzes jedes staatlichen Volkes, nur solange gehalten respektive nur solange von jedem Teil anerkannt werden als ein größeres Interesse besteht, sie zu halten, denn sie zu lösen."

Ähnlich spricht Nippold[54]) von der cl. r. s. st. als einem Endigungsgrunde, „der speziell völkerrechtlicher Natur ist, aus der besonderen Natur der Subjekte des völkerrechtlichen Vertrages folgt; ....Das Staatsinteresse, das wegen vorgefallener Änderungen eine Aufhebung des Vertrages heischt, kann so wichtig sein, daß das juristische Fortbestehenlassen des Vertrages ein Unding wäre."

Eine neue Seite vermag Jellinek[55]) diesem Gedankengang abzugewinnen, indem er dartut, wie verschieden die Motive sein können, welche den Staat an einen Vertrag, der an sich für ihn ohne Interesse

52) S. 27.
53) Im Staatslexikon (her. v. Rotteck u. Welcker) 3. Aufl. 1866, Bd. 14, S. 594.
54) S. 236, 237.
55) Staatenverträge, S. 57.

geworden ist, noch zu binden vermögen. „Das Interesse gebietet den Staaten, Verträge zu schließen und das Interesse erheischt es, den Vertrag aufrecht zu erhalten, weil dem Vertragsbrüchigen der Glaube an sein Wort entzogen und er dadurch aus der Verkehrsgemeinschaft ausgestoßen wird..... So ist es das Interesse, welches die Treue, und die Treue, welche das Interesse schützt."

Aus der sonstigen umfangreichen deutschen Literatur, welche diese Interessenabhängigkeit der völkerrechtlichen Verträge immer wieder zur Begründung der Klausel aufgreift, sei nur noch die teleologische Begründung Schmidt's,[56]) die eine Reihe von Gedanken, die sonst noch hierbei angeführt zu werden pflegen, zusammenfaßt, im Auszug wiedergegeben: „Die Staaten erkannten, daß das Opfer, welches jedes Übereinkommen dem verpflichteten Partner auferlegt, an Bedeutung weit überwogen wird von dem Gewinn, den die nur um diesen Preis mögliche Fortsetzung jenes Verkehrs gewährt..... Indem nämlich der Satz pacta sunt servanda durch die Staaten von vornherein offenbar nicht um seiner selbst willen, sondern bloß als Mittel zum Zweck geschaffen wurde, indem man vermöge desselben stets eine Interessenförderung zu erzielen gedachte, erscheint das wirkliche Vorhandensein der letzteren teleologisch gedacht als beschränkende Voraussetzung für die gesamte Anwendbarkeit jenes Satzes."

Auch in der ausländischen Literatur ist der Gedankengang äußerst beliebt. Der deutsch-russische Schriftsteller F. v. Martens[57]) schreibt unter dem Hinweis, daß auch die mißbräuchliche Anwendung der Klausel ihre völlige Wertlosigkeit niemals beweisen könne, denn „aus dem Wesen der internationalen Verträge folgt, daß der Staat sich durch sie nur um eines Staatszweckes willen binden kann, so daß jedes von ihm eingegangene Rechtsverhältnis solange besteht, als es mit diesem Zweck in Einklang steht. Die Gültigkeit des Vertrages erlischt daher nur, wenn eine solche Veränderung in der beiderseitigen Situation eintritt, daß der gedachte Zweck unerreichbar wird, und die fortgesetzte Anerkennung des Vertrages den Staat in Gefahr bringen würde."

Der Gedanke findet sich aber ebenso in der französischen wie italienischen Völkerrechtslehre. Cavaglieri:[58]) „i trattati son con-

56) S. 114, 115.
57) Frdr. v. Martens Völkerr. I. Bd., S. 427, dtsch. Ausg. Bergbohm, Berlin 1883.
58) S. 123.

clusi ed esistono nel interesse degli stati, e non viceversa" wie Pradier-Fodéré:[59]) „La vraie théorie est celle qui fonde la force obligatoire des traités sur la morale et sur l'intéret, ou pour mieux dire, sur l'intéret moral et matériel des états" seien nur an Stelle vieler ähnlich lautender Aussprüche genannt.

Nach dieser Theorie sind eigennützige Bedürfnisse und Interessen des Staates alleiniger Grund für zwischenstaatliche Beziehungen. Wille und Interessen der Staaten, weniger Rechtsüberzeugung und Gerechtigkeit werden damit zum letzten Geltungsgrund des Völkerrechts erklärt.

§ 17. Begründung der Klausel mit der Besonderheit der völkerrechtlichen Subjekte.

Bei anderen Völkerrechtslehrern gewinnt die Begründung der Klausel aus der Eigenart der vertragsschließenden Staaten besondere Bedeutung. Man geht dabei etwa von folgender Erwägung aus. Das Individuum ist kurzlebig, der Staat aber seinem Begriff nach ewig und bestimmt, dem Fortschritt des Kulturlebens zu dienen. Die Vergangenheit hat nicht das Recht und nicht die Macht, die Zukunft, deren Entwicklung nicht abzusehen ist, durch den Satz pacta sunt servanda in Fesseln zu schlagen. Nach Bluntschli[60]) nötigt die Natur des öffentlichen Rechts zur Annahme der Klausel, denn es darf „nicht ein Geschlecht die folgenden Geschlechter für alle Zukunft binden", die Repräsentanten von heute haben weder die Einsicht noch die Macht, die öffentlichen Zustände für alle Ewigkeit zu ordnen. „Die Ewigkeit der Verträge ist so unsinnig wie die Ewigkeit der Verfassungen, sie sind beide unvereinbar mit der naturgemäßen Entwicklung, d. h. Veränderung der Menschheit und der Völker und deshalb im Widerspruch mit dem richtigen Rechtsbegriff". Überzeugend schreibt Jellinek:[61]) „Ein Staat ist kein physisches Individuum ...., sondern ein in steter Bewegung und Umbildung begriffener Faktor der weltgeschichtlichen Entwicklung. Die Jahrhunderte, oft schon die Jahrzehnte, bilden ihn um. .... Und der Staat der Vergangenheit sollte die Macht haben, die Gegenwart und

59) Bd. 2, S. 846.
60) § 454 ff.
61) Staatsverträge, S. 62/62.

Zukunft des Staates zu beherrschen? Die Erstarrung der Staaten, der Tod der Weltgeschichte wäre die Konsequenz! Der Zweck des Rechts besteht in der Erhaltung der Bedingungen des menschlichen Gemeinlebens. Nur eine den Zweck und die geschichtliche Funktion des Rechts vergessende Theorie könnte dem Staat eine unlösbare Verbindlichkeit auferlegen wollen."

Den Gedanken des Fortschritts betont wieder mehr der Engländer Lawrence:[62]) „international law certainly does not give a right of veto on political progress to any reactionary member of the family of nations."

Diese Begründung trägt eine scheinbar überzeugende Kraft in sich, bei näherem Hinzusehen ergeben sich aber Widersprüche und Bedenken. Wohl ist der Staat Veränderungen unterworfen, aber gilt dies nicht in gleicher Weise für die Menschen? Mag der Mensch infolge der kürzeren Lebensdauer geringeren Veränderungen unterworfen sein, er schließt aber dafür auch weniger wichtige Verträge! Das Verhältnis bleibt danach das gleiche. Wie will man also aus diesem nur scheinbaren Gegensatz zwischen Privat- und Völkerrecht die Berechtigung entnehmen, die Klausel als gerade typisch völkerrechtlichen Rechtssatz aufzustellen? Ein Blick auf die geschichtlich verbürgten Fälle, in denen die Klausel Anwendung gefunden hat, belehrt zudem, daß die Zeitdauer zwischen Vertragsabschluß und Kündigung mit Berufung auf die Klausel selten die Lebensspanne eines einzelnen Menschen überschritten hat. Daß also die theoretisch zunächst ansprechende Lehre von der übergroßen Veränderlichkeit der staatlichen Verhältnisse für die Praxis tatsächlich nicht die Begründung der Klausel gewesen sein kann! Der Unterschied betrug beispielsweise im Batumfall 8 Jahre, im Zwischenfall Preußen-Österreich-Dänemark 12 Jahre, in der Pontusfrage 14 Jahre, bei der Einverleibung von Bosnien-Herzegowina 30 Jahre. Mit gleichem Recht und gleicher Begründung ließe sich dann also auch eine allgemeine cl. r. s. st. für das innerstaatliche Recht dartun. Hieraus ergibt sich, daß die angeführte Begründung der Klausel als spezifisch völkerrechtlicher Natur fehlgeht. Wenn die Klausel überhaupt besteht, ist ihr Rechtsdasein auf diesem Wege wenigstens nicht erweisbar.

62) S. 328.

§ 18. Begründung der Klausel mit einem Grundrecht auf Selbsterhaltung.

In Empfindung dieses Mangels beruft sich eine andere Richtung auf das Selbsterhaltungsrecht der Staaten, das nunmehr die Kündigung von Verträgen, deren Bestand für den Staat bedrohlich werden könnte, rechtfertigen soll. Die Richtung mag am besten durch Zitate ihr angehörender Schriftsteller veranschaulicht werden.

Ullmann:[63]) „Infolge veränderter Umstände kann die Erfüllung eines Vertrages mit den primären Interessen des Staates, ja mit seiner Selbsterhaltung in Kollision treten und eine Notlage entstehen, welche die Erfüllung unmöglich macht."

Heffter-Geffken:[64]) „Anfechtung eines völkerrechtlichen Vertrages wegen Nichtigkeit kann stattfinden: insbesondere wegen eines Konfliktes mit Pflichten gegen sich selbst, mit den Rechten oder dem Wohle des Volkes."

Bluntschli:[65]) (Nach Ablehnung der Lehre von der stillschweigenden Bedingung als zu weitgehend): „Der verpflichtete Staat kann angehalten werden, auch eine ihm lästige und nachteilige Verbindlichkeit zu erfüllen, aber niemals darf ihm zugemutet werden, daß er seine Existenz oder seine notwendige Entwicklung der Vertragstreue zum Opfer bringe.... Die Verbindlichkeit der Verträge hat ihre Grenzen. Das gewillkürte Recht ist immer nur sekundär, es setzt das notwendige und ursprüngliche Recht des Lebens voraus und darf daher das Leben des Staates selbst nicht zerstören."

Rivier:[66]) „Kraft der Grundrechte der Staaten, kraft des Selbsterhaltungsrechts, auch kraft des Rechts auf Unabhängigkeit."

Hall:[67]) „consistent with the primary right of selfpreservation."

Oppenheim:[68]) „When the state existence or the necessary development of a state stands in an unavoidable conflict with such state treaty obligation, the latter must give away, for selfpreservation and development in accordance with the growth and the necessary reqirements of the nation are the primary duties of every state."

---

63) S. 176.
64) S. 214.
65) S. 258.
66) Alfons Rivier Lehrb. d. Völkerr. 1889, Stuttgart, S. 335.
67) 3. Aufl. 1905, S. 350.
68) § 539, S. 688 ff.

Cavaglieri:[69]) „...faccia divenire l'applicazione di trattato o di alcuna delle sue disposizioni affatto incompatibile coll' esistenza ed il progesso dello stato, o almeno altamente pericolosa per esso, ed in antagonismo cogli scopi piu elevati ed essenziali della sua esistenza."

Eine ausführliche Darstellung findet sich allein bei Kaufmann,[70]) der nach umfangreichen Untersuchungen gleichfalls das Selbsterhaltungsrecht als den letzten Geltungsgrund der cl. r. s. st. bezeichnet. „Alle Staatsverträge haben als Verträge des Coordinationsrechtes eine immanente Grenze: sie sollen und wollen nur binden, solange die Macht und Interessenlage, die zur Zeit des Abschlusses bestand, sich nicht so ändert, daß wesentliche Bestimmungen des Vertrages mit dem Selbsterhaltungsrecht der kontrahierenden Staaten unvereinbar werden." Mit dieser Theorie wird freilich der letzte Rettungsanker wieder in das viel geschmähte Naturrecht ausgeworfen. Einer angeblich zeitlich vor dem Völkerrecht vorhandenen und daher über diesem stehenden Rechtsidee wird geltende Rechtskraft zugesprochen. Während die Grundrechte aus dem innerstaatlichen Recht endgültig verbannt sind, soll im Völkerrecht noch durchaus die Möglichkeit eines vor dem gesetzten Recht stehenden Urrechtes gegeben sein; denn „gerade hier ist der Gedanke eines vor und über den Verträgen stehenden Rechtsprinzips unbedingt notwendig"[71]). Mehr vermag zur Begründung nicht angeführt zu werden. Diese Flucht in das Naturrecht ist m. E. nicht erforderlich, wenn man in der Anerkennung[72]) im Sinne der treffenden Ausführungen Jellinek's[73]) das fundamentale Rechtsprinzip alles objektiven Völkerrechts erkennt. „Der Katalog völkerrechtlicher Grundrechte besagt nichts anderes, als daß der Staat das Recht habe, Staat zu sein und daß kraft der von ihm gewährten Anerkennung kein Staat das Recht habe, einen anderen in der Betätigung seiner notwendigen Funktionen zu hindern."

Das Grundrecht auf Selbsterhaltung stellt sich nach dieser Betrachtung als ein lediglich negatives Prinzip dar, das nur aus Verlegenheit zu einer positiven Funktion erhoben wurde. Das positive Prinzip ist die Anerkennung der Staaten als Vertragspartner und

69) S. 123.
70) S. 204.
71) Kaufmann, S. 194/195.
72) Nähere Ausführungen darüber finden sich unten S. 44.
73) System, S. 315/316.

Mitglieder der staatlichen Gemeinschaft. Allerdings ist mit dieser Einordnung des Grundrechts auf Selbsterhaltung in das allgemeine auf dem Willen der Staaten beruhende Völkerrecht für den Gedankengang der eben geschilderten Richtung nur wenig gewonnen. Denn sie schreiben ja dem Selbsterhaltungsrecht die positive Wirkung zu, die Auflösung eines Vertrages herbeizuführen, während auf Grund des bloß negativen Prinzips des Grundrechts dieses aus eigener Kraft keinen Anspruch verleiht, sondern ein solcher nur aus der Verletzung des Grundrechts entstehen kann. Das Grundrecht auf Selbsterhaltung gewährt deshalb nur einen Anspruch auf Unterlassung und auf Schadensersatz bezüglich aller gegen einen Staat unter Nichtachtung der Grundrechtsschranken gerichteten Handlungen. Die Begründung einer Vertragslösung durch die cl. r. s. st. mit Hilfe des Staatsgrundrechtes auf Selbsterhaltung ist jedenfalls danach nicht durchführbar.

III. Abschnitt

Kritik der üblichen Begründung der Klausel als Rechtssatz

1. Kapitel

Würdigung der zur Begründung der Klausel verwandten Grundgedanken

Die Darstellung des von der Wissenschaft des letzten Jahrhunderts um die Klausel zusammengetragenen Gedankenmaterials ist hiermit in großen Zügen beendet. Die Gedankengänge sind dabei aufgegliedert worden in solche, welche der Klausel Voraussetzung und Begrenzung geben, andere, welche ihre Wirkung schildern, und letzten Endes diejenigen, welche eine Begründung der Klausel bieten wollen. Nunmehr ist die bei Beginn des letzten Abschnittes gestellte Frage:

Ist die cl. r. s. st. Rechtsnorm des geltenden Völkerrechts?

erneut aufzuwerfen und vor allem die Begründung, welche die Wissenschaft für diese von ihr im allgemeinen bejahte Frage gibt, zu prüfen.

Kritische Bemerkungen sind bereits den einzelnen Begründungsversuchen hier und da angeschlossen worden. Eine zusammenfassende Kritik ist indessen dem folgenden Abschnitt vorzubehalten gewesen, da tatsächlich die zur Begründung der Klausel verwandten Konstruktionen und Gedankengänge nur einheitlich gewürdigt werden dürfen. Dies erhellt schon daraus, daß bei den einzelnen Autoren die verschiedensten Formulierungen für die Klausel nebeneinander anklingen oder sogar direkt ausgesprochen sind. So erklärt beispielsweise Bonucci[74]) die Klausel mit Hilfe einer Verbindung von seelischer Unmöglichkeit und den Staatsgrundrechten auf dem Wege der Auslegung, und Heffter-Geffken[75]) spricht in gleicher Weise ebenso von der Unmöglichkeit wie von dem Selbsterhaltungsrecht und der

74) S. 469.
75) S. 214/215.

stillschweigenden Bedingung im Zusammenhang mit der Klausel. Ja, bei näherer Prüfung ergibt sich sogar, daß fast bei jedem[76]) Autor mehrere Grundgedanken gleichzeitig verwandt sind, ohne daß dem einen oder dem anderen eine besondere Bedeutung zugemessen würde. Kaufmann[77]) empfindet diese wahllose Nebeneinanderstellung entsprechend seiner Auffassung von den systematischen Grundgedanken, in denen er Begrenzung und Formulierung der Klausel sieht, als ein mangelndes Gefühl für deren Verschiedenartigkeit und Verschiedenwertigkeit. Dieser Vorwurf erscheint indes nicht völlig berechtigt. Die Grundgedanken lassen sich unschwer auch in anderer Art auffassen. Zunächst enthält ganz sicher jeder einzelne Gedanke für sich selbst einen Teil des Wesens der Klausel. Kein Einsichtiger wird leugnen, daß zur Zeit Staatsverträge immerhin noch in stärkerem Maße von den Interessen der beteiligten Staaten abhängig sind, als dies im Privatrecht der Fall ist. Hat doch auch Bismarck[78]) dem gleichen Gedanken in anschaulicher Sprache folgendermaßen Ausdruck verliehen: „Die Haltbarkeit aller Verträge zwischen Großstaaten ist eine bedingte, sobald sie ‚in dem Kampf ums Dasein' auf die Probe gestellt wird. Keine große Nation wird je zu bewegen sein, ihr Bestehen auf dem Altar der Vertragstreue zu opfern, wenn sie gezwungen ist, zwischen beiden zu wählen. Das ultra posse nemo obligatur kann durch keine Vertragsklausel außer Kraft gesetzt werden; und ebensowenig läßt sich durch einen Vertrag das Maß von Ernst und Kraftaufwand sicherstellen, mit dem die Erfüllung geleistet werden wird, sobald das eigne Interesse des Erfüllenden dem unterschriebenen Texte und seiner frühern Auslegung nicht mehr zur Seite steht... Ich glaube deshalb, daß das wandelbare Element des politischen Interesses und seiner Gefahren ein unentbehrliches Unterfutter für geschriebene Verträge ist, wenn sie haltbar sein sollen." Ähnlich sind in den Rechtsinstituten der Unmöglichkeit oder des Notstandes Elemente der Klausel enthalten. Freilich ist damit in die bunte Fülle der mannigfachen Gedanken noch keine einheitliche Linie gebracht und keine organische Beziehung zwischen ihnen aufgezeigt. Dies soll nun versucht werden.

---

76) Nur v. Liszt macht scheinbar eine Ausnahme, indem er allein den Notstand heranzieht!

77) S. 57.

78) Gedanken und Erinnerungen, Stuttgart 1898, Bd. 2, S. 250.

Nach hier vertretener Auffassung kann den verschiedenen Grundgedanken entweder eine philosophisch-kritische oder rechtsschaffende oder schließlich auch rechtsnachweisende Bedeutung zukommen.

§ 19. Die Grundgedanken als philosophisch-kritische Rechtfertigung.

Die Grundgedanken können einen philosophisch-kritischen Charakter tragen. Es gehört nämlich vornehmlich zum Aufgabenkreise der Rechtswissenschaft, die geltenden Rechtssätze in dem Umfange ihrer Geltung zu bestimmen, sie philosophisch zu begründen und ihr Einvernehmen mit dem Leben dauernd zu überprüfen. Gerade die Zurückführung der Klausel auf die Eigenart der Staaten oder das allein in den Interessen wurzelnde Motiv für völkerrechtliche Verträge, schließlich auch auf das Selbsterhaltungsrecht, läßt sich zwanglos als ein derartiger philosophisch-kritischer Begründungsversuch der Klauselnorm deuten. Man will dartun, daß die Klausel zu Recht besteht und die Norm durch den gedanklichen Unterbau stützen und sichern. Allerdings kann die Wissenschaft diese Tätigkeit nur gegenüber einer bestehenden Norm zur Anwendung bringen. Da aber die Klausel als Rechtsinstitut zu allen Zeiten, wenn auch nur von vereinzelten Autoren, geleugnet worden ist, ist nicht von der Hand zu weisen, daß die angestellten Gedankengänge nicht nur eine kritische Vertiefung sein sollten, sondern nach Bestimmung der Verfasser vorwiegend rechtsnachweisenden Charakter tragen. Bevor auf diese Möglichkeit eingegangen wird, sei noch der möglicherweise rechtsschaffenden Bedeutung der Grundgedanken gedacht.

§ 20. Die Grundgedanken als Versuch einer Rechtserzeugung.

Die Möglichkeit, daß die Grundgedanken nach Absicht der Autoren selbst rechtserzeugenden Charakter tragen sollen, begründet sich aus folgender Erwägung. Anerkanntermaßen besteht im Privatrecht zwischen Wissenschaft und Gesetzgebung eine enge Wechselbeziehung. Die Wissenschaft mißt die Rechtssätze an dem Leben, und aus dem Ergebnis dieser Prüfung rühren ihre Vorschläge de lege ferenda, die der Gesetzgeber später berücksichtigt. Aus der Fülle der Beispiele, die sich zum Beleg anbieten, sei nur die bereits oben erwähnte Entwicklung in der deutschen Aufwertungsgesetzgebung

erwähnt. Wissenschaft und Rechtssprechung waren sich bereits lange über Begründung, Notwendigkeit und Ausmaß der Aufwertung einig, als der Gesetzgeber die gleiche Formulierung in der dritten Steuernotverordnung zum Gesetz erhob. Diese Wechselbeziehung ist in dem Völkerrecht ganz besonders rege, da die Staaten bei der völkerrechtlich vielfach ungewissen Rechtslage die Überprüfung ihres Rechtsstandes an Hand der völkerrechtlichen Lehrbücher vornehmen. Was dort also als geltendes Völkerrecht bezeichnet wird, findet leicht in der Praxis der Staaten seine tatsächliche Anwendung und kann auf diesem Wege zum Gewohnheitssrecht werden. Die Tätigkeit der Wissenschaft stellt sich in diesem Falle folgendermaßen dar:

Der einzelne völkerrechtliche Autor ist der Überzeugung, daß die oder jene Rechtsidee, die sich beispielsweise in dem Recht seines Heimatstaates besonders bewährt hat, zum Wohl der Staatenwelt in das Völkerrecht überführt werden könnte. Er findet vielleicht sogar politische Fälle, in denen sich das Fehlen einer solchen Norm als Mangel bemerkbar gemacht hat. Er versucht also, die gewünschte Norm in das Völkerrecht einzuarbeiten und gibt nach Möglichkeit gleichzeitig historische Beispiele, in denen er eine Bestätigung für die Notwendigkeit seiner Norm zu finden glaubt. Zugleich übt er eine Tätigkeit, ähnlich der des Zivilrichters, der für einen Rechtsfall keine passende Gesetzesstelle findet und die Lösung unter Heranziehung verwandter Institute und Rechtsgedanken vornehmlich aus dem Geiste des Rechtes sucht. Gleich ihm zieht der Völkerrechtsautor zur Veranschaulichung und Rechtfertigung seiner Idee verwandte Institute heran und findet in der stillschweigenden Bedingung, in der Unmöglichkeit, dem Notstand Rechtsbildungen, die zweifelsohne etwas von dem Wesen der Klausel in sich tragen, ohne jede für sich ihren Begriff völlig zu erschöpfen. Nur eben eine Verbindung mehrerer Rechtsgedanken vermag ihrer Eigenart näherzukommen. Alles werdende Recht rankt sich an den bestehenden Rechtsgebilden empor. Es trägt noch vieles vom Wesen der alten Rechtsgedanken in sich und ist gleichwohl etwas Neues.

Hierbei ist aber mit aller Schärfe auszusprechen und festzuhalten, daß es sich in solchem Falle immer nur um gewünschtes, nie aber um bestehendes Recht handelt! Gerade auf die Vermischung dieser beiden Gedankengänge, gegen die Verwechslung von gewünschtem und wirklichem Recht, stützen sich die Klagen aller derer, die eine grundlegende Reinigung des Völkerrecht fordern. „In unseren

Völkerrechtssystemen stehen heute wie einst zum weitaus größeren Teil Sätze, die sich nicht als wirklich durch Vereinbarung oder Gewohnheit entstandenes Recht nachweisen lassen, sondern die lediglich der freischaffenden Gestaltungskraft eines einzelnen Denkers entspringen, der seine Vorstellung über das, was Völkerrecht sein sollte, als Recht hinstellt. Meist mag das unbewußt geschehen — so war einst Bluntschli's bekanntes Werk in Wahrheit nur ein System dessen, was er als Völkerrecht für gut hielt, obwohl er selbst es offenbar für Recht ansah — andere versuchen auf diese Weise absichtlich die Rechtsbildungen zu beeinflussen"[79]). Mit diesen Ausführungen bekennt sich Zitelmann zu dem eben vorgetragenen Gedankengang. In diesem Zusammenhang darf auch nicht unerwähnt bleiben, daß es oft nicht einmal die Überzeugung des einzelnen Schriftstellers ist, die ihn diesen oder jenen Rechtsgedanken vertreten und formulieren läßt, sondern vielfach sind es rein politische Konstellationen, die es ihm zweckmäßig erscheinen lassen, im Interesse seines Heimatstaates diese Formulierung als Rechtsnorm anzusprechen.

Als Ergebnis dieser Untersuchung bleibt festzuhalten: Das gewünschte Recht ist nur dann als geltendes Recht zu bestätigen, wenn sein Rechtsnachweis durch Völkervereinbarung oder Völkergewohnheit erbracht werden kann.

§ 21. Die Grundgedanken als Versuch eines Rechtsnachweises auf Grundlage des Naturrechts.

Wir gelangen hiermit zur Darstellung des dritten kritischen Gedankens in den drei möglichen Auffassungen der Grundgedanken und mit ihm zugleich in das Gebiet der Völkerrechtsquellen. Die Frage lautet:

Sollen die Grundgedanken vielleicht weniger philosophisch-kritisch, auch weniger rechtschaffend, sondern vielmehr eine besondere Art des Rechtsnachweises sein?

Ist man sich klar darüber, daß die cl. r. s. st. als Rechtssatz besteht, und sind die Bemühungen lediglich darauf gerichtet, ihn aufzudecken und sein Dasein zu beweisen?

Staatenvereinbarung und Völkergewohnheit werden regelmäßig als die ordentlichen Quellen des Völkerrechts bezeichnet. Sind es

79) Zitelmann, S. 25 ff.

aber die einzigen? Viele Gedanken, die sich in der Völkerrechtswissenschaft immer wiederholen, sprechen dagegen und scheinen ganz offenbar noch aus anderen Wurzeln ihre Kraft zu entnehmen. Eine Quelle dieser Art ergibt sich leicht aus einer ideengeschichtlichen Orientierung: Erst im Jahre 1892 schrieb Bergbohm in seinem Werk „Jurisprudenz und Rechtsphilosophie" den ersten Band über das Naturrecht der Gegenwart, indem er sich zum Ziel setzte, das „Naturrechtsnest"[80]) auf einmal auszunehmen. Und von dem Völkerrecht schreibt der gleiche Autor, daß es „von nichtpositivem Recht geradezu gesättigt ist..... Ganz große Partieen des üblichen Systems können dem prüfenden Inquirenten ihre juristische Illegitimität nicht verbergen"[81]). Während das Naturrecht im innerstaatlichen Recht schon um die Jahrhundertwende immer stärker in Mißkredit geraten war, konnte es dagegen auf dem Boden des Völkerrechts, das keine Gesetzgebung im eigentlichen Sinne kennt, immer wieder frische Triebe schlagen[82]). Nur so sind die gegenüber den dickleibigen Völkerrechtslehrbüchern eigentümlich anmutenden Kritiken Zitelmann's:[83]) „Es gibt nur verhältnismäßig wenig Völkerrechtssätze" oder Jellinek's:[84]) „Man darf behaupten, daß neun Zehntel der herkömmlichen völkerrechtlichen Sätze nicht objektives Völkerrecht sind," zu verstehen; die vindicatio in libertatem ist tatsächlich auf dem Gebiete des Völkerrechts noch nicht gelungen.

So nimmt es nicht wunder, wenn auch als Rechtsquelle der cl. r. s. st. immer wieder Gedankengänge auftreten, die rein naturrechtlichen Charakters sind, und wenn demgemäß Bruno Schmidt einen ganzen Abschnitt seiner Abhandlung über die Klausel zum Nachweis des rein naturrechtlichen Charakters der üblichen Lehre von der cl. r. s. st. verwendet[85]).

Nur zwei Autoren seien zur Erläuterung zitiert: Nach Heffter[86]) gibt es „ein schon aus innerer Nötigung anzunehmendes,

80) Vorwort, S. IX.
81) Bergbohm, S. 352.
82) In Anlehnung an Bergbohm, S. 318, Anm. 13, S. 320, Anm. 18; so teilt z. B. noch Arntz, Programme du cours de droit des gens, Bruxelles 1882, p. 2, das Völkerrecht in natürliches, aus der menschlichen Natur entspringendes und positives Völkerrecht ein. Aehnlich Pradier-Fodéré, Principes généraux de droit de pôlitique et de législation, Paris 1869, p. 97.
83) S. 14.
84) S. 321.
85) S. 26.
86) S. 7.

darum auch keiner ausdrücklichen Anerkennung bedürftiges, gegenseitiges Recht der Staaten." Mit nur geringer Abweichung formuliert Gareis[87]) in den Institutionen des Völkerrechts den gleichen Gedanken folgendermaßen: „Wirklich echte Quelle ... des Völkerrechts ist die Rechtsnotwendigkeit, die necessitas. Die tatsächlich vorhandenen Verhältnisse, vor allem das Dasein des Staates in seinem Wesen und in der Vielheit der Staaten, die wesentlichen Eigenschaften und Aufgaben des Staates, die Tatsache eines Verkehrs derselben führen den ... Juristen und Staatsmann zu einer Anzahl von Regeln des äußeren Verhaltens, die von den Staaten anerkannt werden und denen sich keine Politik entziehen kann. Diese Regeln sind weit davon entfernt, Naturrecht zu sein."

Den Unterschied vom Naturrecht sieht Gareis darin, daß dieses von der Theorie erzeugt werde und darum ein subjektiv theoretisches sei, während die necessitas als von der Praxis erzeugt ein objektiv praktisches Recht darstelle. Demgegenüber hat Schmidt überzeugend darauf hingewiesen, daß dies nur auf eine Unterscheidung der induktiven und deduktiven Forschungsmethode hinziele und daß beide anerkanntermaßen nie in Wirklichkeit rein vorkommen, sondern nur in Gradunterschieden bald die eine oder die andere bevorzugt werde. Auch das Naturrecht hat ohne Erfahrungsmaterial nicht auskommen können. Überdies hat Schmidt in freilich bereits aus dem Geiste der neuen Rechtsströmung und in einer den wahren Naturrechtler darum nicht im geringsten überzeugender Form ausgeführt, daß die Notwendigkeit eben höchstens zur Aufstellung eines faktischen Gesetzes führen könne, womit aber ihr Rechtscharakter nicht erwiesen sei. Nach heutigem Stand der Wissenschaft, die weniger methaphysisch und mehr verstandesmäßig die Grenzen des Rechts anders legt, erübrigt es sich, eine Widerlegung der Naturrechtslehre vorzunehmen. Es sei nur hervorgehoben, daß die Beibehaltung der naturrechtlichen Gedankengänge für das Völkerrecht jeder Berechtigung entbehrt, da die heutige Vorstellung des Rechts als allgemein rechts-philosophische Lehre zwangsläufig das ganze Rechtsgebiet umfaßt und auch vor den Toren des Völkerrechts nicht Halt machen kann.

Soweit die Klausel also — und dies ist nach der Art und Weise der Darstellung offenbar in ausgiebigem Maße der Fall — auf

87) Institutionen des Völkerrechts 1881, S. 29 ff. in der 2. Aufl. 1901, S. 33 ff.

solcher naturrechtlichen Grundlage fußt, kann ihr rechtliches Dasein mit den geschilderten Gedankengängen für die heutige Rechtswissenschaft niemals mit Erfolg bewiesen werden.

§ 22. Die Grundgedanken als Versuch eines Rechtsnachweises aus dem Prinzip der Anerkennung.

Zwischen der Naturrechtsquelle, welche die Klausel ohne Schwierigkeiten aus der Natur der Sache als Rechtssatz aufstellen kann, und den eigentlichen Rechtsquellen von Vereinbarung und Gewohnheit steht noch eine weitere typisch zwischenstaatliche Rechtsquelle: Die Anerkennung[88]). Sie ist wesentlich verschieden von der Vereinbarung und auch durch die Völkergewohnheit nicht ohne weiteres zu decken. Ihre Begründung erhellt aus folgender Erwägung.

Jede organisierte menschliche Gemeinschaft entwickelt notwendigerweise ein Recht. Dieses kann sich ergeben aus Gebot einer höheren Autorität als Herrschaftsrecht, so im Staate, oder aber auch, wo eine solche Herrschaft fehlt, aus dem übereinstimmenden Willen der Beteiligten. Farmer, die sich im Urwald eine neue Heimat gründen und ihre Lebensverhältnisse irgendwie ordnen wollen, werden diese Ordnung naturgemäß nur im Wege der allgemeinen Vereinbarung treffen. Sie erkennen sich als Rechtsgenossen an, d. h. das, was im staatlichen Recht durch die Rechtsordnung bestimmt zu werden pflegt, daß die Rechtsfähigkeit des Menschen mit der Geburt beginnt, wird von der herrschaftslosen Gemeinschaft auf staatsfreiem Gebiet durch die Anerkennung nachgeholt und ersetzt. Wenn zwei Siedlerkolonien unter den gleichen Voraussetzungen miteinander in Verbindung treten, erkennen sie sich ebenfalls als gleichberechtigte Rechtspersönlichkeiten, insbesondere mit der Fähigkeit gegenseitiger Bindung, an. Das Beispiel läßt sich auf die Staaten übertragen. Mit der Anbahnung von Verhandlungen erkennen auch diese sich als Rechtspersönlichkeiten an und schaffen damit das Recht.

Aus diesem Prinzip der Anerkennung fließt ursprünglich alles objektive Völkerrecht. Nur aus ihm läßt es sich erklären, daß neu

88) Der Gedanke findet sich in Jellinek's Staatsverträgen, S. 52/53, bereits angedeutet, wenn dort in Ablehnung der naturrechtlichen Doktrin von Rechtssätzen die Rede ist, die nur auf die Völkergewohnheit, aber nicht auf die Natur der Sache zurückgeführt werden können. Nähere Darlegung findet sich dann in Jellinek's System der subjektiv öffentlichen Rechte, S. 310 ff.

entstandene Staaten durch den Akt der Anerkennung, der ausdrücklich oder auf dem Wege der Übung erfolgen kann, an die Normen des bereits bestehenden Völkerrechts gebunden sind, obwohl sie selbst diese Normen für sich weder durch Vereinbarung anerkannt haben noch durch gewohnheitsrechtliche Übung zu Recht umsetzen konnten.

Die Anerkennung beruht darauf, daß bei der ersten rechtlichen Berührung der Staaten innerhalb derselben bereits feste Rechtsbildungen vollzogen waren, deren gemeinsame Grundbegriffe — als Ergebnis allgemeinen menschlichen Denkens oder zumindest einer konkreten Kulturgemeinschaft — zwangsläufig als Grundlage für die zwischenstaatlichen Beziehungen und damit für das neue sich bildende Völkerrecht übernommen wurden. Das bedeutet kein Zurückweichen auf naturrechtlichen Boden, sondern nur ein Zurückgehen auf allgemein rechtliche Grundprinzipien, die von den Staaten in ihrer Notwendigkeit für eine Rechtsbildung erkannt und zugleich mit der Anerkennung zur Grundlage des rechtlichen Verkehrs gemacht werden. Der Unterschied gegenüber dem Naturrecht besteht darin, daß die Anerkennung einen Willensentschluß darstellt, der in dem freien Belieben jedes Staates steht.

Die Anerkennung enthält nicht nur die Erklärung „daß ein fremdes Staatswesen Rechtspersönlichkeit besitze, sondern auch Anerkennung der notwendigen Konsequenzen, daß sein Wille dem andern Staat gegenüber einschränkbar sei durch alle Normen, welche Kraft der herrschenden Rechtsüberzeugung den Staatswillen in Bezug auf seine Aktionen gegen andere Staaten binden und einschränken“[89]). Dieses weitere Ausmaß gilt hauptsächlich für die Staaten, die in eine bereits bestehende Staatengemeinschaft eintreten, und deren Bindung an das objektive Völkerrecht oft bestritten wird, weil sie angeblich durch eine Gewohnheit, an deren Bildung sie selbst nicht teilgenommen haben, nicht verpflichtet werden könnten. Diese Lücke wird durch das Rechtsprinzip der Anerkennung, dessen Hauptbedeutung sicher gerade in Lösung dieser Zweifelsfrage zu sehen ist, ausgefüllt.

Im Gedankengang vorliegender Arbeit ist jedoch das Augenmerk besonders auf die andere rechtliche Seite der Anerkennung, die heute allerdings nur noch von bescheidener Bedeutung sein kann, zu richten. Für die Staaten nämlich, welche durch gegenseitige Anerkennung das

89) Jellinek.

erstemal überhaupt Recht schaffen, sind nur die ganz allgemeinen gemeinsamen Grundsätze ihrer beiderseitigen Rechtsordnungen durch die Anerkennung zum Recht erhoben. In Betracht kommt hierfür insbesondere die Anerkennung des Satzes, daß das völkerrechtliche Verständigungsmittel entsprechend den allgemeinen überall vorhandenen Rechtsprinzipien der Vertrag ist; daß ein solcher nur durch Übereinstimmung der beteiligten Staaten geschlossen werden kann; daß schließlich erst die Vertragstreue einem Übereinkommen wirklichen Sinn verleihen und erhalten kann. Der Unterschied gegenüber der Sitte besteht darin, daß diese freiwillige Bindung gegenüber sich selbst, das Recht aber freiwillige Bindung gegenüber dem andern ist. Wie im innerstaatlichen Recht Sitten durch Gesetzgebungsakt zum Recht erhoben werden, wandelt im Völkerrecht die Anerkennung der Staaten die bisherigen Völkersitten in großem Umfang zum Recht um. Anerkennung schafft Recht, allerdings nur schwaches Recht, weil ihm die Zwangsgewalt fehlt. Sein Rechtscharakter wird aber dadurch nicht berührt. Aber das ist ja gerade der Vorteil des Rechts gegenüber der Sitte: Durch die gemeinsame Anerkennung als Rechtssatz wird die Norm dem Streit der Meinungen entzogen und auf eine immerhin etwas festere Grundlage gestellt. Für das, was sich logisch in verschiedener Art regeln ließe, ist eine Regelung ein für allemal akzeptiert und die Berufung auf andere logisch mögliche Regelungen schlechthin abgeschnitten.

Die Anerkennung wird auch nicht durch die Völkergewohnheit aufgesogen, da eine Völkergewohnheit bei dem ersten Akt gemeinsamer Willensbildung logisch eben noch nicht vorhanden gewesen sein konnte. Als zwei Staaten das erste Mal einen Vertrag schlossen, waren sie sich auf Grund ihrer gemeinsamen, wenn auch im einzelnen oft eigen gearteten, aber in den grundlegenden Auffassungen übereinstimmenden Rechtsordnungen darüber klar, daß sie damit gegenseitige Bindungen eingingen und sich dem Satz pacta sunt servanda unterwarfen. Dieser Satz war also in diesem Augenblick Recht kraft Anerkennung und nicht kraft Gewohnheit, weil das Gewohnheitsrecht eine fortdauernde Übung erfordert. Ebenso war er auch nicht etwa Recht kraft ausdrücklicher Vereinbarung, denn ein solches Übereinkommen ist zwischen den Staaten nie abgeschlossen worden. Und doch ist der Satz pacta sunt servanda unbestrittenes Völkerrecht! Er ist dies eben aus dem Prinzip der Anerkennung.

Nach Jellinek[90]) ergeben sich allgemein aus der Anerkennung zunächst die Ansprüche auf Unterlassung jeder Störung der eigenen Staatspersönlichkeit und positive Ansprüche auf Wiedergutmachung zugefügter Schäden.

Aufgabe der Wissenschaft ist es hierbei, die Regeln, welche sich aus diesem allgemeinen Prinzip ergeben, aufzufinden und zu benennen. Auch unter diesem letzten Gesichtspunkt lassen sich die verschiedenen Begründungsgedanken der Klausel auffassen. Sie sind dann also Rechtsnachweise auf Grund des dem Völkerrecht eigenen Prinzips der Anerkennung, aus dem sich vielleicht ebenso wie der Satz pacta sunt servanda auch eine Rechtsnorm der cl. r. s. st. ergibt.

Die Darstellung läßt bereits erkennen, daß die Formulierung der Anerkennung als Rechtsquelle vage ist und vor allem eine Abgrenzung gegenüber dem Gewohnheitsrecht auf große Schwierigkeiten stoßen würde. Fest scheint mir nur zu stehen, daß die Anerkennung bei den ersten völkerrechtlichen Willensbildungen als rechtsschaffendes Prinzip am Werk war. Aber das Gewohnheitsrecht ist ihm nachgefolgt und hat seine Sätze bestätigt. Darum wäre es bedenklich, heute nach jahrhundertelangem Völkerrechtsbrauch noch eine Rechtsnorm aus dem Prinzip der Anerkennung heraus konstruieren zu wollen. Fest steht weiter, daß das Prinzip der Anerkennung nur in bescheidenstem Maße überhaupt zur Anwendung gebracht werden darf, um nicht in bloße naturrechtliche Formulierungen, die aus der Natur der Sache dem einzelnen Schriftsteller notwendig erscheinen, überzugehen.

Aber selbst wenn man noch heute aus den allgemeinen Gedanken, die Klausel als Ausfluß dieses Prinzips ansehen wollte, so darf man sich doch damit nicht der späteren Prüfung, ob tatsächlich eine entsprechende Übung der Staaten festzustellen ist, verschließen. Denn auch der Satz pacta sunt servanda ist beispielsweise heute durch tausend Fälle bestätigt und eben deswegen auch heute ohne Zweifel geltendes Recht. Entgegenstehendes Gewohnheitsrecht muß also notwendigerweise einen nur aus dem Prinzip der Anerkennung fließenden Rechtssatz töten. Denn die Anerkennung bleibt, obwohl ihr juristischer Charakter in den umschriebenen Maßen nicht bestritten werden soll, eine Abstraktion des menschlichen Geistes aus dem zu vermutenden Willen der Staaten bei der Anerkennung. Der Gedanke berührt sich hier mit der stillschweigenden Bedingung. Wie bei

90) System, S. 320.

dieser muß also gegenüber der bloßen Vermutung die Äußerung der Staaten selbst zu der Frage, mag diese im Wege der Gewohnheit oder der Vereinbarung erfolgen, stets endgültig entscheidend sein. Dies beschränkt sich selbstverständlich nicht nur auf die Fälle, in denen eine direkt entgegenstehende Äußerung bekannt wird, sondern es gilt auch dann, wenn eine Reihe historischer Fälle nachweisbar ist, in denen der Klauselgedanke an sich zur Anwendung gelangen konnte, aber gleichwohl gewohnheitsrechtlich nicht von den Staaten anerkannt worden ist.

Wir sind damit erneut auf die Prüfung verwiesen, ob die Klausel auf Grund ausdrücklicher Völkervereinbarungen oder gewohnheitsrechtlicher Übungen Satz des geltenden Völkerrechts geworden ist.

§ 23. Ergebnis der Kritik.

Die Kritik über die Begründung der Klausel ist beendet. Zusammenfassend ist zu wiederholen:

Nur in ganz bescheidenem Maße sind die Grundgedanken überhaupt geeignet, eine genügende Begrenzung für die Klausel zu geben, wie es Kaufmann verlangt. Zum größeren Teil lassen sie sich aus den geschilderten drei Gedankengängen erklären, wobei allerdings die Absicht eines Rechtsnachweises die größte Bedeutung einnimmt. Dies schon deshalb, weil es sonst unverständlich wäre, warum unter den älteren Völkerrechtsautoren niemand und unter den neueren allein Kaufmann den Versuch gemacht hat, gegenüber den stets vorhandenen Leugnern des Rechtscharakters der Klausel ihren Rechtsnachweis aus der gewohnheitsrechtlichen Übung zu erbringen. Man glaubte eben, ihren Rechtsnachweis durch Darstellung der einzelnen Grundgedanken in ausreichender Weise führen zu können.

Diese Beweisführung hält aber nach den bisherigen Untersuchungen einer ernsthaften Prüfung nicht stand. Wir sind bereits bei Besprechung der stillschweigenden Bedingung und des Selbsterhaltungsrechts dazu gezwungen worden, einen evtl. Rechtsnachweis der Klausel allein in der Völkervereinbarung oder Völkergewohnheit zu suchen. Die letzte, die Grundgedanken in ihrer Allgemeinheit behandelnde Kritik hat uns in gleicher Weise bestätigt, daß die zur Begründung der Klausel vorgebrachten Gedanken weder auf Grund naturrechtlicher Fiktionen noch auf Grund des Prinzips der Anerkennung den Rechtscharakter der Klausel beweisen können.

Der letzte Rettungsanker der Klausel beruht nunmehr darauf, daß sie entweder als Norm des Gewohnheitsrechts oder als ausdrückliche Vereinbarung nachgewiesen werden kann. Wenn auch das nicht glückt, muß sie zunächst als cl. r. s. st. von dem Boden des Völkerrechts verbannt werden.

IV. Abschnitt

Die Klausel ist nicht Vereinbarungsrecht

§ 24.

Der Nachweis, daß die Klausel nicht Rechtssatz auf Grund ausdrücklicher Vereinbarung der Staaten ist, bietet keine Schwierigkeiten. Es wird allseitig anerkannt, daß die in völkerrechtlichen Beziehungen stehenden Staaten der europäischen Kulturwelt keine allgemeine Norm, durch wesentliche Veränderungen von Umständen erlösche die Verbindlichkeit internationaler Verträge, vereinbart haben. Eher könnte der Nachweis für das Gegenteil glücken, da sowohl in dem Londoner Protokoll vom 19. 2. 1831 wie in dem vom 17. 1. 1871[91]) die Geltung einer cl. r. s. st. unter Übereinstimmung aller beteiligten Mächte vorbehaltlos verneint worden ist.

91) Martens, N. R. G. Tome XVIII, S. 278.

V. Abschnitt

Ist die Klausel Gewohnheitsrechtsnorm?

Darstellung historischer Fälle

Mit der Feststellung, daß die Klausel von den Staaten nie vereinbart worden ist, spitzt sich die gesamte Untersuchung über den Rechtscharakter der Klausel auf eine Prüfung ihrer etwaigen gewohnheitsrechtlichen Sanktionierung zu.

Diese Forschung verlangt in erster Linie eine Darstellung des historischen Tatsachenmaterials. Schmidt[92]) entnimmt aus diesen politischen Fällen, daß die Klausel nicht als Gewohnheitsrecht anzusprechen ist, da in jedem Einzelfalle der Vertragsgegner und eine Anzahl außenstehender Staaten der Anwendung der Klausel widersprochen haben. Kaufmann[93]) findet in den gleichen Fällen die Bestätigung des gewohnheitsrechtlichen Charakters der Klausel, da das Klauselinstitut als solches auch von den Gegnerstaaten stets anerkannt worden ist, und sich deren Protest stets nur gegen ihre Anwendbarkeit in concreto richtete. Auf beide schroff gegenüberstehende Ansichten wird in der folgenden Darstellung das Augenmerk zu richten sein.

§ 25. Der sächsisch-österreichische Vertrag von 1635 über die Lausitz.

Mit dem ersten Beispiel[94]) sei auf ein Rechtsverhältnis, das zwischen Sachsen und Oesterreich nahezu dreihundert Jahre besteht, zurückgegriffen. Mit dem Frieden zu Prag trat am 30. Mai 1635 Oesterreich die beiden Lausitzen an Sachsen ab, aber unter der Einschränkung, daß die beiden Markgrafentümer bei dem Königreich

92) S. 58.
93) S. 17, 19, 38, 41.
94) Entnommen aus Schmidt, S. 45. Der Traditionsrezess findet sich im Lausitzer Kollektionswerk, Tom. II, S. 1409 ff.

Böhmen verblieben. Der Krone Böhmen blieben dabei insbesondere die Lehensherrlichkeit, bestimmte kirchliche Hoheitsrechte vorbehalten, des weiteren wurde auch ein Rückfall der Lande an Böhmen in Aussicht genommen.

Anfang des neunzehnten Jahrhunderts begann die sächsische Regierung den Fortbestand der österreichischen Ansprüche unter dem Hinweis auf die veränderten Umstände zu leugnen. Die Veränderung der Umstände erblickte dabei Sachsen vor allem in der Auflösung des alten deutschen Reichs im Jahre 1806, in dem dadurch bedingten Erwerb der Souveränität der Einzelstaaten und in dem Eintritt Sachsens in den Rheinbund. Oesterreich erhob dagegen schärfsten Widerspruch und erklärte in ausführlicher Darlegung, daß die politischen Umwälzungen die Gültigkeit des Traditionsvertrages nicht berührt haben könnten. Nach mehrmaligem Notenwechsel kam es schließlich zu einer Einigung unter gegenseitigem Nachgeben beider Parteien und damit zur Neuordnung des fraglichen Rechtsverhältnisses in dem Vertrage vom 9. 5. 1845. In diesem Vertrage gestand Sachsen, allerdings ohne prinzipielle Aufgabe seiner Meinung über die Unverbindlichkeit des Prager Rezesses, doch praktisch zu, „es wolle das Domkapitel St. Petri zu Budissin und die Frauenkloster Marienstern und Marienthal hinfür wie bisher in ihren Rechten und ihrer Verfassung halten", während Österreich, ebenfalls unter strenger Wahrung seiner Ansicht über den rechtlichen Fortbestand des Prager Vertrages, seinerseits erklärte: „Mit Hinsicht auf die vorgedachte Königlich-sächsische Deklaration und deren unverbrüchliche Festhaltung sich fortan aller Einmischung in die Führung der inneren und äußeren Angelegenheiten dieser Stifter zu enthalten."

Unzweifelhaft stellt die Erklärung Sachsens, sich nicht mehr an den Vertrag gebunden zu fühlen, eine Berufung auf Gedankengänge der Klausel dar. Unbestritten ist auch Österreich auf dieses Moment eingegangen, indem es darlegte, daß die eingetretenen Veränderungen die Gültigkeit des Vertrages nicht berühren könnten. Ist aber hieraus der Schluß gerechtfertigt, daß die Mächte damit die Klausel als Rechtsinstitut anerkannt haben? Keineswegs. Es handelt sich dabei um rein politische Argumentationen. Sachsen will sich vom Vertrage lösen. Zur Begründung sucht es nach Argumenten. Was ist natürlicher, als auf den Wechsel der politischen Verhältnisse, also auf die Veränderung von Umständen hinzuweisen? Oesterreich protestiert energisch gegen diese Argumentation, schließlich kommt es aber zu

einer neuen Vereinbarung, in der jede der beiden Parteien etwas nachgibt. Das Recht hat sich durch Vereinbarung geändert. Wo soll hier noch Raum für eine cl. r. s. st. verbleiben?

§ 26. Der Pontusfall.

Noch typischer für den politischen Charakter der Klausel ist der in diesem Zusammenhang vielfach besprochene Pontusfall. Für uns noch besonders deswegen, weil Kaufmann gerade in ihm seine Lehre von der Anerkennung des Klauselinstituts hervorragend bestätigt finden will. Dem Pontusfall[95]) liegen folgende historische Begebnisse zugrunde:

Durch die Art. 11, 13, 14[96]) des Pariser Friedens vom 20. 3. 1856 sowie durch eine gleichzeitig geschlossene Sonderabmachung zwischen Rußland und der Türkei waren die Uferstaaten des schwarzen Meeres verpflichtet worden, Stationen für Kriegsmarine dort überhaupt nicht und Kriegsschiffe nur in begrenztem Umfange zu unterhalten. Von diesen Bindungen sagte sich Rußland am 19.—31. 10. 1870 durch eine an die Signatarmächte des Pariser Friedens gerichtete Depesche des Prinzen Gortchakow los.

Bereits in dieser Depesche bediente sich Rußland zur Begründung seines Schrittes der clausula[97]). Diese Berufung auf die Veränderung der Umstände wiederholt sich in den Darlegungen[98]) des russischen Bevollmächtigten auf der Konferenz der auf Anregung Deutschland in London zur Besprechung der russischen Wünsche zusammengetretenen Signatarmächte. Aber gerade die Behandlung des Klauselarguments auf der Londoner Konferenz zeigt unverkennbar ihren politischen Charakter. In der Depesche des Prinzen Gortschakow

95) Literatur: Kaufmann, S. 12; Schmidt, S. 49, Phillimore thre centuries... S. 136; Liszt-Fleischmann, S. 294 RGBl. 1871, S. 104, Lammasch, Völkerr. S. 146.

96) Martens, N. Recueil t. XV, S. 770, 786.

97) Martens N. R. G. Tom. XVIII, S. 269: „Les altérations successives qu'ont subies, durant les dernières années, les transactions considerées comme l'équilibre de l'Europe"... .oder a. gl. O.: „dans cet état de choses, sa Majesté l'Empereur a du se poser la question de savoir: quels sont les devoirs qui découlent pour la Russie, de ces modifications dans la situation générale..."

98) a. a. O., S. 276.... „le Plénipotentiaire de Russie a signalé combien la situation actuelle en Europe est loin de celle qui existait a l'époque du Congrés de Paris".... oder „les changements produits graduellement par la marche du temps"....

hatte sich Rußland nach Ansicht der Klauselanhänger bereits auf den Rechtssatz der cl. r. s. st. berufen. Dies wäre aber unvereinbar mit der Tatsache, daß Rußland den berühmten, von sämtlichen Mächten vor Beginn der Unterhandlungen auf Anregung[99]) des Vorsitzenden der Konferenz, des englischen Ministers Granville, unterschriebenen Protokollannex mit unterzeichnet hat. Denn in dem Protokollannex ist einwandfrei ausgesprochen, daß eine Abänderung von Staatsverträgen nur durch Vereinbarung der beteiligten Staaten geschehen kann. Damit ist aber eindeutig die Klausel als Endigungsgrund völkerrechtlicher Verträge verneint. Der Protokollannex lautet im einzelnen folgendermaßen:[100])

„Les Plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis aujourd'hui en Conférence, réconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un Traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des Parties Contractantes, au moyen d'une entente amicale."

Dabei ist besonders zu beachten, daß sich die Staaten bei Unterzeichnung des Annexes völlig bewußt waren, eine Rechtsansicht zu dokumentieren, denn sie erklären ja, daß es sich um ein „principe essentiel du droit des gens" handelt. Eine derartige Inkonsequenz, sich vorbehaltslos zu diesem Rechtsprinzip zu bekennen, nachdem es kurz vorher eine konträr entgegengesetzte Rechtsansicht durch die Berufung auf die Klausel geäußert hatte, ist aber Rußland schwerlich zuzutrauen. Wenn es die Klausel wirklich als rechtlichen Endigungsgrund für sich in Anspruch nehmen gewollt hätte, hätte es ja in der Völkerrechtsliteratur die besten Stützen finden können. Es tat dies nicht, sondern unterzeichnete den Annex, womit es sich selbst jede Berufung auf die cl. r. s. st. als Rechtssatz abschnitt. Da der Protokollannex aber unzweideutig eine Rechtsansicht der beteiligten Staaten dartun sollte, muß die frühere Berufung Rußlands auf die Veränderung der Umstände, wenn man es nicht einer völlig unverständlichen Inkonsequenz zeihen will, eben nur als rein politische Argumentation aufgefaßt werden.

Die Richtigkeit dieser Ansicht wird ganz offenbar, wenn man das spätere Verhalten Rußlands auf der Konferenz beobachtet. Denn

99) a. a. O., S. 275.
100) a. a. gl. O., S. 278.

noch in der gleichen Sitzung, in welcher der Annex unterzeichnet wurde, führte der russische Bevollmächtigte wieder aus, daß „les changements produits graduellement par la marche du temps“[101]) die Aufhebung des Vertrages berechtigten. Solch widerspruchsvolles Verhalten werden aber auch diejenigen, welche durch das erste Argument noch nicht überzeugt sein sollten, dem Bevollmächtigten Rußlands nicht zumuten. Dies um so weniger, als gegen seine Ausführungen von keiner Seite unter dem Hinweis auf den eben unterzeichneten Protokollannex Protest erhoben wurde. Daraus ist mit Sicherheit zu erkennen, daß die Staatsvertreter die erneute Berufung auf die Veränderung der Umstände nicht als Widerspruch zu dem vorherangenommenen Rechtsprinzip deuteten. Für uns ist die Lösung klar: Es handelt sich hier ebenso wie in der Depesche um die Fortführung der politischen Argumentation, in der die Veränderung der Verhältnisse naturgemäß eine große Rolle spielen muß. Bezeichnend hierfür ist es auch, daß der russische Bevollmächtigte denselben Satz, in dem er allgemein von der Veränderung der Verhältnisse gesprochen hat, mit dem Gedanken beschließt, daß es Aufgabe einer weisen und in die Zukunft blickenden Politik wäre „de soumettre les stipulations de 1856 — ....à une révision“...[102]). So spricht bei allem politischen Vorbedacht niemand, der sich auf ein Recht zur Vertragskündigung beruft. Nach alledem hat also auch Rußland als verpflichteter Partner garnicht auf die Klausel als Rechtssatz, der zu einseitiger Kündigung berechtigte, Bezug genommen.

Ähnlich ist das Verhalten der übrigen Mächte, welche die einseitige Vertragsaufhebung unbedingt mißbilligten[103]) und stets nur von einer „révision“ des Pariser Vertrages sprachen[104]). Bezeichnend sind hierfür die Worte des Präsidenten Granville[105]) „La Conférence a été acceptée par les Puissances ....de discuter.... les propositions que la Russie désire nous faire par rapport à la révision qu'elle demande des stipulations...“

In diesem historischen Material die Anerkennung der Klausel als Rechtsinstitut sehen zu wollen, ist völlig unberechtigt. Der Pontusfall beweist nur den politischen Charakter der Klausel.

101) a. a. O., S. 276.
102) a. a. O., S. 276.
103) a. a. O. der türkische Bevollmächtigte, S. 281, der französische Bevollmächtigte, S. 297.
104) z. B. der deutsche Bevollmächtigte, S. 277; alle in der Präambel des eigentlichen Abänderungsvertrages, S. 303 a. gl. O.
105) a. a. O., S. 274, 275.

§ 27. Zwischenfall Preußen-Österreich/Dänemark.

Ganz ähnliche Momente wie in dem Pontusfall finden sich in den politischen Konflikten, die dem preußisch-dänischen Kriege des Jahres 1864 folgten, wieder[106]). In dem Londoner Protokoll vom 8. 5. 1852 hatten die europäischen Großmächte unter Einschluß von Österreich und Preußen zur Erhaltung des europäischen Gleichgewichts vereinbart, den Prinzen Christian von Sonderburg-Glücksburg nach Aussterben der damals noch über Dänemark regierenden Linie als Nachfolger der dänischen Gesamtmonarchie anzuerkennen. Als Frederick VII vorzeitig starb, und Christian daher bereits 1864 den dänischen Thron bestieg. erhob sich in weiten Teilen von Deutschland mit Rücksicht auf die Herzogtümer Schleswig-Holstein gegen seine Thronbesteigung Widerspruch. Doch Österreich und Preußen schwiegen. Auch als es bereits zwischen ihnen und Dänemark zum Kampf gekommen war, wurde die Gültigkeit des Londoner Protokolls von preußischer oder österreichischer Seite noch nicht angefochten. Erst als Dänemark trotz seiner Niederlagen bei den Friedensverhandlungen jede Genugtuung verweigerte, erklärte Preußen und ihm folgend Österreich das Londoner Protokoll von 1852 für unverbindlich. Dabei wurde von ihnen, wenn auch in sehr geringem Umfange zur Berechtigung ihrer Stellungnahme der Gedanke der veränderten Umstände mit benutzt[107]).

Ganz abgesehen von der Mißbilligung der beteiligten Mächte könnte es den Anschein erwecken, als ob das Klauselargument für

106) Literatur: Schmidt, S. 47.

107) Eine direkte Berufung auf die Veränderung der Umstände findet sich anfänglich allerdings nicht klar ausgesprochen. Bei Beginn der ersten Sitzung wurde nur von den deutschen Vertretern allgemein erklärt, „qu'ils regardent le terrainn de la discussion comme entièrement libre de toute restriction résultant d'engagements qui peuvent avoir existé avant la guerre entre leurs Gouvernements et le Danemark" ... (Martens, N. R. G. Tome XVII Partie II, S. 358.). Der Gesichtspunkt der Klausel kam eindeutig erst in einer Depesche Bismarcks vom 15. 5. (Holtzend. Handb. d. Völkerr. Bd. III. S. 81) und später auch in der Konferenz selbst zum Ausdruck, wo Graf Apponyi als Bevollmächtigter Oesterreichs zugleich den preußischen Standpunkt in den Satz zusammenfaßte: „... mais que, la situation étant changée depuis, les Puissances Allemandes doivent se réserver toute liberté qant aux bases de la discussion" (Martens a. a. O. 363). Erst am Schluß nach langen Verhandlungen gewinnt der Klauselgedanke noch einmal Form in der Erklärung des Grafen Bernstorff: „Après tous ces événements le Gouvernement du Roi ne peut plus d'aucune facon se croire lié par les obligations qu'il avait contractées le 8. 5. 1852 sous d'autres pré-suppositions" (Martens, a. a. O., S. 416).

Preußen—Österreich den Erfolg eingebracht hätte. Bei Verfolgung der langwierigen Verhandlungen ergibt sich aber mit aller Deutlichkeit, daß die Berufung auf den Gedanken der cl. r. s. st. nur einen ganz unbedeutenden Raum einnimmt, der im wesentlichen in den angeführten Stellen erschöpft ist. Daß die Klausel aber auch hier wieder nicht einmal von den die Vertragslösung geltend machenden Staaten als Rechtssatz behauptet worden ist, ergibt sich aus gewichtigen Punkten: In der bezeichnenden Erklärung des Grafen Clarendon, der sich über die Frage verbreitet, ob die Vertragslösung auch gegenüber den andern Signatarmächten des Londoner Protokolls Wirksamkeit besitze, ist als rechtlicher Auflösungsgrund des Vertrages zwischen Preußen—Österreich und Dänemark der vorangegangene Krieg bezeichnet[108]). Von dem Klauselargument wird dabei überhaupt nicht gesprochen, obwohl dies doch in dem Zusammenhange zum mindesten naheliegend gewesen wäre. Noch deutlicher tritt dies zu Tage, als ebenfalls Graf Clarendon die vorangegangenen ausführlichen politischen Erwägungen mit dem Hinweis auf die rechtliche Lage zurückweist:[109])

„Admettez une fois dit-il, qu'il est de la compétence de chaque Puissance, sous un prétexte quelconque et à sa convenance, de rompre les engagements solennels d'un traité, le droit international de l'Europe serait bouleversé: il n'aurait ni force ni autorité."

Typisch ist dabei, daß die von Preußen angewandte Ratifikationstheorie[109]) mit rechtlichen Erwägungen beantwortet worden ist, während das in diesem Zusammenhange doch ungleich wichtigere Klauselargument, auf das sich doch Preußen und Österreich gestützt haben sollen, durch keinerlei rechtliche Betrachtung zurückgewiesen worden ist. Gerade dies beweist, daß die Konferenz in der von Preußen und Österreich angeführten Veränderung der Umstände keine rechtliche Argumentation, sondern nur eine politische Beweisführung erblickt hat, auf welche dann von dem Standpunkt des Völkerrechts mit dem oben zitierten Satz geantwortet wurde. Auch ein Hinweis auf die Kaufmann'sche Institutstheorie ist aus diesem geschichtlichen Material nicht zu entnehmen. Preußen und Österreich haben es einerseits nicht einmal für nötig gefunden, die Umstände, auf denen

108) Martens, a. a. O., S. 358.

109) Zur Begründung, daß der Vertrag von 1852 auch gegenüber den übrigen Signatarmächten ungültig geworden sei, hatte sich Preußen darauf berufen, daß es Ratifikationsurkunden nur mit Dänemark ausgetauscht hatte und daher eine Bindung nur gegenüber diesem Staat eingetreten sei.

die Veränderung beruhen sollte, darzulegen, und auf der andern Seite ist eine Beweisführung etwa der Art, daß die eingetretenen Veränderungen die Lösung des Vertrages nicht begründen könnten, gleichfalls nicht zu finden. Dies wären aber doch die geringsten Ansprüche, die man an einen historischen Fall stellen müßte, um aus ihm die Anerkennung der Klausel als Rechtsinstitut folgern zu können.

§ 28. Batumfall.

Eine weitere Bestätigung der Klausel glaubt man vielfach in der einseitigen russischen Aufhebung der Freihafenstellung Batums[110]) erblicken zu dürfen. In Art. 59 des Berliner Vertrages vom 13. 7. 1878 hatte nämlich der russische Kaiser seine Absicht, Batum zu einem wesentlich für den Handel bestimmten Freihafen zu machen, ausdrücklich erklärt. Diese Absicht war auch zur Ausführung gelangt. Die Freihafenstellung Batums wurde aber bereits nach 8 Jahren durch russischen Ukas[111]) vom 23. 6. 1886 einseitig wieder aufgehoben. Bereits in dem Ukas[112]) selbst wie auch in dem an die Signatarmächte des Berliner Friedens gleichzeitig gerichteten Memorandum[113]) wird auf die in den 8 Jahren erfolgte Veränderung der Umstände hingewiesen. Die Veränderung wird auch eingehend mit der Tatsache bezeichnet, daß Batum infolge der Unterdrückung des Warentransportes durch den Kaukasus seine ursprüngliche Bedeutung als Durchgangshandelsplatz eingebüßt habe, und daß es danach vor allem das Interesse der Bevölkerung Batums erheische, die Freihafenstellung aufzugeben und den Verkehr mit dem Hinterlande wieder freizulegen.

Die russische Begründung hat hiermit den Gedanken der Klausel verwandt, aber ebenso wie in den übrigen Beispielen nur als politische Argumentation, die neben einer moralischen Rechtfertigung für

110) Literatur: Rolin-Jaequemyns in Rêvue de D. Intern. XIX, 37, Kaufmann, S. 19. Phillimore, Three centuries ... S. 136, 137.

111) Martens, N. R. G. II Série Tome XIV. S. 169.

112) Martens a. a. O., S. 169: „Les circonstances dans lesquelles la dite mésure avait été adoptée se sont beaucoup modifiées depuis ..."

113) Martens a. a. O., S. 171: „Les avantages que cette promesse (Art. 59!; der Verf.) avait alors en vue d'assurer aux états signataires semblent désormais écartés de la question, car avec la suppression du transit du Caucase, Batoum a perdu toute sa valeur comme entrepôt pour les produits autrefois échangés par cette voie entre les États d'Europe et la Perse et n'a conservé que le caractère d'un port d'importation."

das russische Vorgehen zugleich die nötigen Gründe für das Einverständnis der beteiligten Staaten abgeben sollte. Beachtenswert ist in der russischen Beweisführung, daß nach Schilderung des Einflusses der Veränderungen plötzlich eine rechtliche Begründung erfolgt, die nach dem ganzen gedanklichen Aufbau des Memorandums die vorher angeführten Gründe, die eine Aufhebung des Art. 59 wünschenswert erscheinen ließen, nunmehr auch r e c h t l i c h stützen soll. Es heißt wörtlich:

„En présence des circonstances de cette importance, le gouvernement impérial ne saurait perdre de vue .... que l'Article 59 n'est pas comme les autres, le produit d'un accord collectif, mais il se borne à enrégistrer une déclaration libre et spontanée de S. M. l'empereur Alexandre II."

Dieser Satz ist der eigentliche juristische Kern des gesamten Memorandums. Während die vorangegangenen Gedanken nur eine gute Begründung der russischen Regierung, mit den anderen Mächten in Verhandlungen über eine etwaige Abänderung des Art. 59 zu treten, abgeben konnten und sollten, wird nun das eigentlich juristische Argument angeführt, das Rußland erlaubt, ohne jede Zustimmung der übrigen beteiligten Mächte den Art. 59 einseitig außer Kraft zu setzen. Eine Bestätigung dieser Auffassung findet sich in dem Verhalten Englands, das gerade diese rechtliche Begründung der Einregistrierungstheorie angreift, ohne auch nur mit einem Worte des Klauselarguments zu gedenken. Der rechtlichen Würdigung der Situation antwortet man eben mit der gleichen Waffe vom Standpunkt des Völkerrechts. Wenn dabei das Klauselargument unwiderlegt bleibt, bedeutet dies nicht seine Anerkennung, sondern lediglich die Auffassung von seiner rein politischen Qualität, die einer Würdigung vom Standpunkt des Rechts garnicht bedarf. Wenn die Staaten dann tatsächlich das russische eigenmächtige Vorgehen zumindest durch Stillschweigen gebilligt haben, so ist dies keine Anerkennung des Rechtssatzes der cl. r. s. st.,[114]) sondern ein politischer Verzicht auf die Rechte aus Art. 59, den man wohl in einer Kritik dem Gebiete der politischen Moral zuschreiben kann, dem man aber ganz sicher einen falschen Stempel aufdrückt, wenn man in ihm die Anerkennung der cl. r. s. st. erblickt. Die Staaten haben nicht geschwiegen, weil ihnen ein Rechtssatz die Anerkennung des russischen Begehrens vorschrieb, sondern lediglich, weil sie entweder die politische Be-

114) Ebenso Lammasch, Völkerr. S. 147.

gründung Rußlands wohlwollend anerkannt haben oder ihnen die politische Lage für einen Widerspruch nicht opportun erschien, vielleicht auch, weil sie an der Frage selbst kein Interesse mehr besaßen.

Gerade in dem Batumfall ist der Gegensatz zwischen Politik und Recht deutlich erkennbar. Keinerlei Anhaltspunkte verleihen die Berechtigung, den endgültigen Verzicht der Staaten auf die Freihafenstellung Batums als eine Anerkennung im Sinne der cl. r. s. st. zu bewerten. Hierzu wäre zum mindesten von Nöten, daß die Staaten die Klausel als rechtliche Konstruktion anerkannt hätten. Aber nichts dergleichen ist geschehen. Der Verzicht auf weiteren Widerspruch ist lediglich aus politischen Überlegungen zu verstehen und bewegt sich jenseits der einer rechtlichen Beurteilung zugänglichen Sphäre.

§ 29. Bosnienfall (Die Annexion von Bosnien und der Herzogowina durch Österreich-Ungarn am 6. Oktober 1908).

Von den Verteidigern der Klausel wird mit besonderer Vorliebe als Beweismittel für sie die Lossagung Österreich-Ungarns von den Bestimmungen des Art. 25 des Berliner Vertrages von 1878 durch Annexion Bosniens und der Herzogowina angefürt. Aus dem Studium des hierauf bezüglichen diplomatischen Aktenmaterials ergibt sich aber mit nicht mehr zu überbietender Klarheit, daß von einer gewohnheitsrechtlichen Anerkennung der cl. r. s. st. in diesem Fall überhaupt nicht die Rede sein kann.

Am 6. Oktober 1908 hatte die österreichisch-ungarische Regierung den Signatarmächten des Berliner Vertrages in einer Note[115]) mitgeteilt, daß sie ihre Souveränität über Bosnien und Herzogowina ausgedehnt und gleichzeitig ihre Truppen aus dem Sandjak von Novibazar zurückberufen habe. Die Erregung, die dieser Schritt auslöste, war allgemein groß. In der zumeist betroffenen Türkei schlugen die Flammen der Volksempörung unter Führung der Jungtürken gegen Österreichs Vorgehen hoch, Rußland sah seine panslavistischen Pläne unliebsam durchkreuzt, Serbien protestierte energisch, England geißelte das Vorgehen mit scharfen Worten und stellte sich auf Seiten der Türkei, nur Frankreich und Deutschland verhielten sich zurückhaltend. Die ganze mühsam verhaltene Glut der Balkanfrage schien

115) Oesterreich-Ungarisches Rotbuch: Diplomatische Aktenstücke betr. Bosnien und Herzogowina, Oktober 1908 bis Juni 1909, Nr. 1.

auf einmal wieder durchzubrechen, Rußland warf die Meerengenfrage auf, das Schreckgespenst eines Weltkrieges drohte am Horizont und wurde bereits von Staatsmännern angekündigt, da gelang im letzten Augenblick eine Verständigung zwischen Österreich und der Türkei. Der bereits vorher eingehend erörterte Konferenzplan der Signatarmächte gewann erneut Beachtung, man nahm aber schließlich davon Abstand, da die meisten Beteiligten auch von einer Konferenz mit fest umgrenztem Programm nur Unliebsames befürchteten. Die bosnische Frage gelangte schließlich auf Anregung Deutschlands durch bloßen Notenaustausch der Signatarmächte, in dem die Aufhebung des Art. 25 des Berliner Vertrages ausgesprochen wurde, zum Abschluß.

Aus diesem Überblick sei nur ersichtlich, welche politische Bedeutung die Annexion binnen kurzem erlangt hatte und mit welcher Zurückhaltung jede Untersuchung über die eigentlich rechtliche Würdigung der einzelnen Vorfälle vorzugehen hat.

Als Begründung für die Annexion hatte Kaiser Franz Josef in dem Schreiben[116]) vom 3. Oktober 1908 an die österreichischen Minister des Innern und des Auswärtigen angegeben, sie sei erforderlich zur Erhaltung und Sicherung der durch die dreißigjährige Verwaltung in Bosnien-Herzogowina erzielten Erfolge. Der gleiche Gedanke ist dann auch von dem österreichischen Außenminister, Freiherrn von Ährental in der offiziellen Note an die Signatarmächte zum Ausdruck gebracht worden. Noch eingehender hat sich Kaiser Franz Josef bald darauf zu dem deutschen Botschafter in Wien etwa wie folgt ausgesprochen:[117]) „Die Umtriebe der serbischen Regierung in den okkupierten Provinzen, die Notwendigkeit, den Einwohnern Bosniens und der Herzogowina, die durch die dreißigjährige Zugehörigkeit zu Österreich-Ungarn in Bildung und Kultur weit fortgeschritten seien, eine Volksvertretung zu geben, in Verbindung mit den jüngsten Vorgängen in der Türkei hätte ein weiteres Aufschieben der definitiven Regelung der dortigen Verhältnisse unmöglich gemacht."

In diesen Ausführungen soll eine Berufung auf die cl. r. s. st. zu erblicken sein. Das gesamte Verhalten Österreichs in der bosnischen Frage lehrt das Gegenteil. In den ausgedehnten Besprechungen findet sich auch keine einzige Bemerkung, in der sich Österreich entweder auf eine rechtliche Konstruktion wie die cl. r. s. st. oder

116) Martens, N. R. G. III Série, tome S. 658 oben.
117) Dipl. Akt. Bd. 26, S. 129 Am. Telegr. vom 16. 10. 1908.

auch nur ganz allgemein auf ein Recht zur Lösung des Vertrages berufen hätte. Österreich hat allerdings nicht zugegeben, den Berliner Vertrag gebrochen zu haben, — wie wollte man auch einer Großmacht zumuten, sich selbst solcher Völkerrechtswidrigkeit zu zeihen! — aber aus seiner Stellungnahme ist mit nicht geringerer Sicherheit zu ersehen, daß es die Gelegenheit der Einverleibung Bosniens und der Herzogowina für opportun erachtete und dieselbe dann ohne jede Rücksicht auf die völkerrechtliche Legitimierung vornahm. Und auch dort, wo in einem Hinweis[118]) Rußlands auf die Prinzipien des Londoner Protokollannexes in der Fülle des politischen Meinungsaustausches einmal Gelegenheit gegeben wäre, die völkerrechtliche Berechtigung der Annexion auszusprechen, stellt Österreich nur entgegen,[119]) daß auch Rußland ohne vorheriges Einvernehmen mit den andern Mächten die Bestimmung des Art. 59 des Berliner Vertrages betr. Batum einseitig abgeändert habe. In diesem Bedeuten an Rußland, mit Rücksicht auf das eigene zu den Prinzipien der Londoner Konferenz widerspruchsvolle Verhalten nur ruhig zu sein, ist aber implicite fast ein Zugeständnis der eigenen Vertragsbrüchigkeit zu sehen.

Ungleich wichtiger ist aber in diesem Zusammenhang, daß Österreich von Anfang an zum Beweise seiner „eminent friedlichen und jeden Gedanken einer territorialen Erwerbung im Balkan abweisenden Politik“[120]) eine Entschädigung der Türkei für die Annexion am Platze gehalten hat. Und zwar hat es zunächst selbständig die im Sandjak von Novibazar in Garnison stehenden Truppen zurückgezogen und auch auf die weiteren ihm durch den Berliner Vertrag bezüglich des Sandjak's eingeräumten Rechte verzichtet. Damit nicht genug, hat Österreich später gegenüber dem Widerstand der Türkei zum Ausgleich weiterhin angeboten:[121]) Zustimmung zu einer Zollerhöhung bis zu 15%, sowie Zustimmung zu einer Ausgestaltung der türkischen Monopole unter gleichzeitiger Sicherstellung des Anteils der österreichisch-ungarischen Industrie, ein Entgegenkommen in der Postfrage und schließlich die Zahlung von 60 000 000 Franken, als Ablösung für die in Bosnien und Herzogowina befindlichen Staats-

118) Dipl. Akten Band 27, S. 129, ebenso in einem Schreiben an Kaiser Wilhelm v. 29. 9. 08, S. 97 a. a. O.

119) Diplom. Akten Band 26, S. 311, Depesche v. 8. 12. 08.

120) Diplom. Akten, Bd. 26, S. 97, Kaiser Franz Josef an Kaiser Wilhelm II. vom 29. 9. 08; vgl. auch dipl. Akt. Bd. 26, S. 419, 421.

121) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 453, 477, 478.

güter. Ein Staat, der sich auf ein Recht zur Kündigung eines internationalen Vertrages beruft, hat es aber nicht nötig, Entschädigungen zu gewähren, geschweige denn anzubieten. Bezeichnend für die eigene rechtliche Beurteilung Österreichs ist schließlich der von dem österreichischen Außenminister an die geplante Konferenz beabsichtigte Vorschlag: „Les puissances signataires du traité de Berlin prennent conformément au principe énoncé à la conférence de Londres de 1871, acte de cette communication (gemeint ist das österreichisch-türkische Protokoll vom 26. 2. 09[122]) et déclarent abolir l'article 25 du traité de Berlin"[123]). Damit stellt sich Österreich selbst ausdrücklich auf den Standpunkt des Londoner Protokollannexes, nach dem die Abänderung internationaler Verträge nur mit Zustimmung aller beteiligten Mächte erfolgen kann und verneint zugleich für sein eigenes Vorgehen die Berufung auf ein Recht zur Annexion in Gestalt der cl. r. s. st.

Für den Nachweis, daß eine gewohnheitsrechtliche Sanktionierung in der Geschichte der Staaten nicht vorhanden ist, bleibt freilich von maßgebender Bedeutung, das Verhalten der übrigen Vertragsmächte gegenüber der Berufung auf die Klausel zu beobachten. Denn nur wenn diese die Abänderung des Vertrages wegen der Veränderung der Umstände widerspruchslos hingenommen haben, kann nach Vorhandensein mehrerer gleichliegender Fälle ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht angenommen werden. Das Vorgehen Österreichs begegnete dem schärfsten Widerspruch. Selbst Deutschland, das sich mit Rücksicht[124]) auf das Bündnis zu Österreich von jeder Kritik zurückhielt und das fait accompli politisch durchaus unterstützte, hat ein Recht Österreichs zur Annexion nie vorgeschützt oder anerkannt[125]). In der rechtlichen Beurteilung ist man sich vielmehr in deutschen amtlichen Kreisen durchaus darüber einig, daß Österreich einen Vertragsbruch begangen hat. So telegraphiert[126]) Fürst Bülow am 9. 10. 08 an das auswärtige Amt: „... vollkommen richtig ist, daß

122) Martens, N. R. G. III. série 2 tome, S. 661.
123) Diplom. Akt. B. 26, S. 759, 760. Freiherr von Ährental an Fürst von Bülow v. 17. 3. 09.
124) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 102, 116, 117 v. Bülow.
125) Freiherr v. Marschall i. Telegramm v. 4. 10. 08 an das auswärtige Amt (a. a. O., S. 99): „Der Bruch des Berliner Vertrages seitens einer europäischen Großmacht erschüttert die Basis, auf welcher heute die staatliche Ordnung auf dem Balkan ruht." Staatssekr. d. ausw. Amts v. Schoen (a. a. O., S. 114): „Oesterreichischen Vertragsbruchs."
126) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 119.

eine schnelle österreichisch-türkische Verständigung behufs Beseitigung des österreichischen Vertragsbruchs sehr wünschenswert wäre. ....Es sei Seiner Majestät aber sehr schmerzlich, daß durch die jüngsten Ereignisse bestehende Verträge einseitig durchbrochen worden wären. Seine Majestät befürchtet davon eine Erschütterung des Rechtsbewußtseins und der im Interesse der Monarchie wie des Friedens so notwendigen Achtung vor bestehenden Verträgen"... Zu den Ausführungen Englands bemerkte Kaiser Wilhelm II. in einer persönlichen Schlußbemerkung: „...Und statt dessen England an meiner Stelle die Türkei beraten und beschützen sehen zu müssen, noch dazu mit Ausführungen völkerrechtlicher Natur, die formell unanfechtbar und mir aus der Seele gesprochen sind"[127]). Die deutsche Regierung stand darum auch auf dem Standpunkt, daß die rechtlich erhebliche Abänderung des Berliner Vertrages nicht durch das fait accompli, sondern erst durch allseitige Zustimmung der Vertragsmächte erfolgen könne. Dies kommt zum besonderen Ausdruck in einem Telegramm des österreichischen Botschafters in Berlin: „Nach Ansicht des Berliner Kabinetts könnten die Mächte als Antwort auf die österreichisch-ungarische Mitteilung von dem Arrangement mit der Türkei die Anerkennung der Annexion und die daraus folgende Notwendigkeit der Abänderung des Berliner Vertrages per Note aussprechen"[128]). Die Stellungnahme des deutschen Reichs zu der Annexion von Bosnien und Herzogowina läßt sich also in die Gedanken zusammenfassen: Vom Standpunkt der Politik: Unterstützung des Bundesgenossen. Vom Standpunkt des Rechts: Mißbilligung des Vertragsbruchs.

Weit weniger rücksichtsvoll verhielten sich die übrigen Mächte. In der Türkei war der Protest sowohl in Kreisen der Regierung wie des Volkes besonders groß. Die türkische Protestnote vom 8. 10. 08[129]) nahm scharf gegen das eigenmächtige Vorgehen Österreichs Stellung. Man ließ sich sogar zu Kriegsdrohungen hinreißen. Bei Überreichung der österreichischen Note griff der türkische Außenminister Kimail Pascha die österreichisch-ungarische Politik so heftig an, daß der Botschafter sich diese Sprache verbitten mußte. Auf seinen Hinweis

127) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 112.

128) Martens, N. R. G. III série 4. tome, S. 31 in dem Bericht des österreichischen Botschafters in Berlin an Freiherrn von Ährental.

129) Oesterreich-ungarisches Rotbuch, S. 17.

„c'est un fait accompli!" folgt die Antwort: „mais les puissances s'en occuperont"[130]).

Ähnlich tritt auch Rußland in scharfe Opposition gegenüber Österreich. Der Ministerpräsident Stolypin bezeichnet das Verhalten Österreich-Ungarns als eine herausfordernde und jesuitische Handlungsweise[131]) und der damalige russische Außenminister Isvolsky betont[132]) immer wieder, daß das österreichisch-ungarische Vorgehen einen Vertragsbruch darstelle, welcher dem Urteil sämtlicher Signatarmächte des Berliner Vertrages unterworfen werden müsse. Ein durch einen internationalen Vertrag geschaffener Zustand könne nicht einseitig von einer Macht zu ihren Gunsten umgestoßen werden. In besonderer Note wurde sogar das Berliner Kabinett von Rußland angefragt, ob es bereit sei, in der Konferenzfrage dem von Rußland gelegentlich der Pontuskonferenz von 1871 gegebenen Beispiele zu folgen und dadurch dem damals anerkannten völkerrechtlichen Grundsatz, daß keine Macht sich von Verpflichtungen eines Vertrages ohne Zustimmung der Mitkontrahenten lossagen können, Rechnung zu tragen[133]). Rußland ist von dieser Stellungnahme auch nicht abgewichen, als bereits das österreichisch-türkische Protokoll vom 26. 2. 1909 abgeschlossen worden war, sondern hat in der offiziellen Note[134]) vom 15. 3. 09 erneut ausdrücklich eine Konferenz zur Behandlung der Frage begehrt.

Frankreich und Italien traten in der Bosnienfrage etwas in den Hintergrund, da ihre Interessen durch dieselbe nicht unmittelbar betroffen wurden. Der italienische und der französische Botschafter haben aber gleichwohl am 12. 10. 08 bei der Pforte im Auftrage ihrer Regierung zum Ausdruck gebracht, daß internationale Verträge nur durch Zustimmung aller Signatarmächte abgeändert werden dürften[135]).

---

130) Telegramm des deutschen Botschafter v. Marschall in Konstantinopel v. 7. 10. 08 Diplom. Akt. Bd. 26, S. 112.
131) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 125.
132) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 206, 292.
133) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 297.
134) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 159 nach Bericht des Freiherrn von Marschall.
135) Martens, N. R. G. III. série 4. tome, S. 31 ff.... „le soussigné se fait un devoir de constater encore une fois que dans l'opinion du Gouvernement Impérial un arrangement direct entre l'Autriche-Hongarie et la Turquie n'exclut pas la necessité de soumettre la question de la Bosnie et de l'Herzégovine a une conférence des Puissances signataires de Traité de Berlin."

Besonders interessant ist die Stellungnahme Englands. Es macht gleich den übrigen Staaten jede Anerkennung der Annexion von der vorherigen Zustimmung der Signatarmächte des Berliner Vertrages und insbesondere der Türkei selbst abhängig. Die Begründung des österreichischen Vorgehens mit der Notwendigkeit, Bosnien eine Verfassung zu geben, (also das Klauselargument!) wird als „jesuitisch" bezeichnet. Gerade dieser Umstand würde einen verständlichen Vorwand abgegeben haben, die Frage den Mächten zu unterbreiten. Seit dem Vorgehen Rußlands im Jahre 1871 sei kein so flagranter Vertragsbruch erfolgt und auch damals sei durch Protokolle festgestellt worden, daß keine Macht sich einseitig von internationalen Vertragspflichten lossagen könne (So der englische Unterstaatssekretär Sir Hardinges[136]). Ebenso scharf spricht sich der englische Außenminister Sir E. Grey[137]) gegen Österreichs Vorgehen aus, wodurch der gesamte Bestand des Berliner Vertrages in Frage gestellt werde. Das Vertrauen in internationale Verträge müsse schwinden, wenn sie von einer Großmacht einseitig zerrissen würden.

Obwohl England die Annexion an sich als gegebene Tatsache hinnimmt, drängt es beständig auf eine Konferenz, da sonst eine allgemeine Rechtsunsicherheit Platz greife und die Wertlosigkeit internationaler Verträge zu Tage trete[138]). Von englischer Seite wird also einer Konferenz vor allem eine r e c h t l i c h e Bedeutung zugemessen. An diesem Standpunkt hielt die englische Regierung auch nach Abfassung des österreichisch-türkischen Abkommens in der offiziellen Note vom 16. 3. 09 an Österreich hartnäckig fest[139]).

„Since the Austro-turkish Protocol involves an alteration of the Treaty of Berlin, it requires to be submitted to all the Signatory Powers, and His Majesty's Government are fully prepared to enter into discussions as to the meeting of a conference to deal with this question, and others also,...."

Aus dieser letzten englischen Note, deren Inhalt von den übrigen Mächten in gleichem Maße wiederholt betont wurde, ist bereits die Bedeutung der beabsichtigten Konferenz abzulesen. Ihr eigentlicher Zweck ist, wie einmal von deutscher Seite ausgesprochen worden

136) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 106.
137) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 122, Bericht des deutschen Botschafters in London, Graf von Metternich. Vgl. auch S. 429.
138) Diplom. Akt. Bd. 26, S. 428.
139) Martens, N. R. G. III série, 4. tome, S. 32.

ist,[140]) „die eigenmächtigen Vertragsänderungen gegen Kompensationen zu legalisieren". Man spricht von der Konferenz als von einem „bureau d'enregistrement"[141]) oder sieht ihre Aufgabe in einer Ratifikation der Einverleibung von Bosnien und Herzogowina[142]). Selbst wenn sich auch Rußland gleich England allmählich aus politischen Gründen zu dem Gedanken bekehrte, daß die Annexion auch durch eine Konferenz nicht mehr rückgängig gemacht werden könne, so ist man doch einmütig der Ansicht, daß der durch den Vertragsbruch geschaffene Zustand nur durch die Vertragsmächte genehmigt werden könne. Dies ist der eigentliche Sinn der Konferenz, die sonst ein Spiel ohne jede Bedeutung wäre.

Vom Standpunkt der Politik erkennt man den geschaffenen Zustand an, vom Standpunkt des Rechts begehrt man aber mit allem Nachdruck die Konferenz, welche die politische und rechtliche Lage erst in Einklang bringen soll. Es wäre völlig verfehlt, in dieser nachfolgenden juristischen Aufhebung des Art. 25 des Berliner Vertrages die Anerkennung der Klausel zu sehen. Die rechtliche Aufhebung ist vielmehr nur die Folge des politischen Verzichts, aber nach ihrem inneren Sinn dazu bestimmt, jede einseitige Vertragslösung aufs neue als völkerrechtswidrig zu bezeichnen. Sie ist nicht Anerkennung, sondern Verneinung der cl. r. s. st.

Dabei ist es natürlich gleichmäßig zu bewerten, wenn an Stelle der Konferenz schließlich auf Anregung Deutschlands die formelle Zustimmung der Mächte zur Annexion von Bosnien und Herzogowina durch einen Notenwechsel erfolgt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhange, daß die Abänderung des Art. 25 des Berliner Vertrages nicht durch die eigenmächtige Annexion, sondern nach übereinstimmender Ansicht der Vertragsmächte erst durch die Anerkennung der Annexion im Wege des Notenwechsels erfolgt ist. Das Vorgehen Österreichs stellte einen Vertragsbruch dar, der erst durch die Mächte seine rechtliche Sanktion erhielt. Damit ist aber die cl. r. s. st. verneint.

---

140) Graf Metternich, Dipl. Akt. Bd. 26, S. 155.
141) Dipl. Akt. Bd. 26, S. 227.
142) Dipl. Akt. Bd. 26, S. 146. Aehnlich erklärt v. Schoen, Staatssekretär des Auswärtigen Amts des deutschen Reichs, das es sich in der Konferenz um eine „formelle Ratifizierung" handeln würde, a. a. O., S. 177.

§ 30. Clayton-Bulwer Treaty.

Als besonders lehrreich sei noch ein Fall aus den völkerrechtlichen Beziehungen zwischen England und Amerika angeführt. Durch den Clayton-Bulwer Treaty[143]) vom 19. 4. 1850 waren die Vereinigten Staaten und Großbritannien übereingekommen, daß keine der beiden Mächte eine ausschließliche Kontrolle über einen etwa in der Zukunft in Nicaragua oder Panama errichteten Kanal ausüben, und daß der genannte Kanal für immer neutral bleiben sollte. Der Vertrag blieb fast 30 Jahre in Vergessenheit, bis sich im Jahre 1879 die Panama-Kanal-Kompagnie als privates Unternehmen bildete, welche von Leutnant Wyse die Konzession der Regierung Columbiens zum Kanalbau käuflich erwarb. In diesem Augenblick griff Washington ein, und der damalige Präsident Hayes erklärte, daß „the policy of this country is a canal under American control"[144]). Das bedeutete ein völliges Übergehen des Vertrages von 1850. Die Haltung Englands war dem gegenüber auch sehr eindeutig: Es habe durch den Vertrag bestimmte Rechte, die Vereinigten Staaten seien durch den gleichen Vertrag gebunden, als natürliche Folge haben sie also diese Rechte zu achten. „There were the British rights there was the treaty"[144]). In einer späteren Note vom 19. 11. 1881 erkannte der amerikanische Staatssekretär Blain den Vertrag von 1850 auch an, führte aber gleichzeitig aus: „that the treaty was made more than thirty years ago, under exceptional and extraordinary circumstances which have long ceased to exist, conditions which at best were temporary in their nature and which can never be reproduced"[145]).

Darin liegt ganz sicher eine Berufung auf die Veränderung der Verhältnisse. Blain zieht daraus freilich nicht die Folgerung, den Vertrag unter Hinweis auf die Veränderung der Verhältnisse für erloschen zu erklären, sondern er vertritt lediglich die Ansicht, daß der Clayton-Bulwer Treaty wesentliche Abänderungen erfahren müsse[145]).

---

143) Literatur: Lauterpacht, § 76, S. 171, Anm. 2; Mowat, S. 150 ff., 225 ff., 285 f.; Hyde, Bd. II, § 541, S. 81, Anm. 4; Foster, Kap. XV, S. 303; Schmidt, S. 169, 172, Anm. 1; Lammasch, S. 148 unten; Heffter-Geffken, S. 216, Anm. 5.

144) Mowat, Kap. XX, S. 226.

145) Mowat, Kap. XX, S. 226, sagt hierzu in seiner Kritik: „All this was perfectly correct, so far, as it went. But Secretary Blaine omitted to say that new conditions are a ground for modifying an old treaty by arrangement with the other contracting Party." Damit wird der Klausel eine beachtliche Bedeutung auf dem Gebiete der Politik und der politischen Moral zugewiesen.

Aber auch gegenüber dieser einschränkenden Berufung auf die Klausel erklärte der damalige englische Außenminister Lord Granville in den Noten[146]) vom 7. und 14. 1. 1882, daß „the Treaty of 1850 was concluded (as is declared in the 8 th article) with the desire not only to accomplish a particular object, but also to establish a general principle". Damit war also zunächst von Seiten Englands auch jede politische Berechtigung, auf Grund der veränderten Verhältnisse nur neue Vertragsverhandlungen darüber einzuleiten, abgeschnitten. Im Laufe der späteren Verhandlungen, die sich durch mehrere Jahre hinzogen, hat wohl einmal der Nachfolger Blain's den Vertrag als „voidable"[147]) bezeichnet, aber nicht unter Begründung mit der Klausel, sondern mit einer vorhergehenden Vertragsverletzung Englands. Auch dieses Argument blieb unbeachtet, und so war der Vertrag bei Abbruch der Verhandlungen Ende 1883 in seinem Bestand unangetastet.

Erst 1896 wurde die Frage in Washington erneut aufgeworfen. Staatssekretär Olney faßte damals ein Memorandum[148]) ab, das nach Würdigung der bis dahin von Amerika eingenommenen Haltung in den höchst bedeutsamen Sätzen schließt:

„Upon every principle which governs the relations to each other, either of nations or individuals, the United States is completly estopped from denying that the treaty is in full force and vigor. If changed conditions now make stipulations, which were once deemed advantageous, either inapplicable or injurious, the true remedy is not in ingenious attempts to deny the existence of the treaty or to explain away its provisions, but in a direct and straigthforward application to Great Britain for a reconsideration of the whole matter." Dieses Zeugnis eines amerikanischen Staatsmannes und zwar des Vertreters desjenigen Staates, der sich ursprünglich auf die Klausel berufen hatte, ist von einschneidender Bedeutung. Es gehört zu den wenigen wirklichen Quellen, in denen die Staatenwelt selbst ausdrücklich zu der cl. r. s. st. Stellung nimmt. Allerdings wird sie hier, ebenso wie in dem Londoner Protokollannex energisch geleugnet und lediglich als politische Maxime: unter dem Hinweis auf die Veränderung von Verhältnissen sei die Anbahnung neuer Vertragsverhandlungen angängig, bewertet.

146) Mowat, a. gl. O., S. 229.
147) Mowat, a. gl. O., S. 231.
148) Zitiert nach Hyden, vol. II, S. 81, Anm. 4; Lauterpacht, S. 171, Am. 2.

In engem Anschluß an das erwähnte Memorandum ist der Clayton-Bulwer Treaty im Jahre 1901 in Übereinstimmung beider Vertragsmächte durch den Hay-Pauncefote Treaty ersetzt worden. Bis dahin war er aber in ununterbrochener Geltung verblieben. Auch aus diesen geschichtlichen Vorfällen ist ein Beweis für die rechtliche Qualität der Klausel nicht mit Erfolg zu führen. Die Behandlung des Clayton-Bulwer Treaty zeugt vielmehr entschieden gegen die cl. r. s. st.

§ 31. Britisch-amerikanisches Abkommen von 1815.

Foster erwähnt noch aus dem amerikanischen Vertragsrecht ein Handelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten mit England, das in einzelnen Teilen kraft der cl. r. s. st. abgeändert worden sein soll. Das am 3. 7. 1815 in London geschlossene Abkommen[149]) bestimmte in Art. I die allgemeine Handelsfreiheit zwischen den vertragsschließenden Mächten und in Art. III, daß verschiedene den Amerikanern bisher verschlossene Häfen und Plätze, darunter auch die Insel St. Helena, ihnen von nun an geöffnet sein sollte[150]). Der Vertrag war bereits von dem amerikanischen Senat ratifiziert, als im Anschluß an die von den Verbündeten gewonnene Schlacht von Waterloo Napoleon entthront und endgültig durch Beschluß der verbündeten Mächte als Kriegsgefangener nach der Insel St. Helena verbannt wurde. Der englische Minister erklärte daraufhin, ohne eine Zustimmung der Vereinigten Staaten zu begehren, daß die Insel St. Helena auf Grund dieser Ereignisse von dem Vertrage ausgeschlossen bleiben müßte. Sechs Jahre später, nach dem Tode Napoleons, wurde der amerikanischen Regierung von dem britischen Minister einseitig mitgeteilt, daß die Vertragsbestimmung über St. Helena nunmehr in Wirksamkeit treten könne. Soweit die Darstellung des Falles nach Foster, der in ihm eine Bestätigung der Klausel erblickt.

Eine Durchsicht des Quellenmaterials zeigt indessen, daß der Fall völlig ungeeignet ist, die cl. r. s. st. zu erweisen. Denn die Erklärung[151]) des englischen Beauftragten ist am 24. 11. 1815 in Washington v o r dem am gleichen Tage erfolgten Austausch der Ra-

149) Martens N. R. tome II, S. 582.

150) Martens a. gl. O.: „the vessels of the United States may also touch, for refreshments, but not for commerce, in the course oft their voyage to or from the British territories or ... the Island of St. Helena."

151) a. gl. O. Martens. „en conséquence (der durch die Mächte getroffenen Vereinbarung, Napoléon nach St. Helena zu schicken) il est

tifikationsurkunden abgegeben worden. Die Klausel soll doch aber nur bedeuten, daß die nach Abschluß eines Vertrages eingetretenen wesentlichen Veränderungen zu einer Lösung des Vertrages berechtigten. Juristisch wirksam wird ein Vertrag des Völkerrechts erst durch Austausch der Ratifikationsurkunden. Die hier vor diesem Zeitpunkt geltend gemachte Veränderung von Umständen und die Anerkennung dieser Tatsache durch Amerika kann also niemals die cl. r. s. st. beweisen. Es handelte sich letzten Endes hierbei auch nicht um die Aufhebung des Vertrages in diesem Punkte, sondern lediglich um die Abgabe eines Versprechens von Seiten Amerikas, während des Aufenthalts Napoleons auf der Insel St. Helena von einem Vertragsrecht keinen Gebrauch zu machen. Nur so ist es auch verständlich, daß der Vertrag durch einseitige Erklärung Englands auch hinsichtlich St. Helena's wieder volle Wirksamkeit erlangt hat. Ein durch die cl. r. s. st. vernichteter Vertrag könnte ja nie durch einseitige Erklärung einer Vertragspartei wieder aufleben, sondern es bedürfte dazu des umfangreichen vom internationalen Recht für einen wirksamen Vertragsschluß ausgebildeten Apparates. Auch daraus ist zu ersehen, daß die Klausel in diesem Fall nicht zur Anwendung gelangt sein kann[152]).

devenu impossible de conserver la clause de l'art. III du traité qui a rapport à la liberté de navigation de l'isle Sainte Héléne ... Ainsi, la ratification du dit traité sera échangé sous la déclaration explicite et l'entente qu'il ne sera permis aux bâtiments des Etats-Unis de toucher la dite isle, ou d'avoir avec elle aucune communication quelconque tant que cette isle continuera d'être le séjour de Napoléon Buonaparte."

152) Auch die übrigen von Foster (Kap. XXV, S. 298 ff.) für die Anwendung der Klausel erwähnten geschichtlichen Vorkommnisse beweisen nur, daß auch von angesehenen Völkerrechtsschriftstellern oft Fälle zum Erweis der Klausel herangezogen werden, die wohl bei flüchtigem Hinsehen Merkmale der Klausel zu tragen scheinen, bei näherem Studium aber regelmäßig versagen. So soll das Verhalten Napoleons III, der dem Papst in einem Konkordat während der Anwesenheit einer französischen Armee in Rom den Besitzstand des Kirchenstaates garantiert hatte, später aber gegen die Errichtung des Königreichs Italien und die gleichzeitig erfolgte Einverleibung des Kirchenstaates in dieses nicht eingeschritten war, infolge der cl. r. s. st. berechtigt gewesen sein. „Neither treaty stipulation nor his devotion to the Church could hold Napoleon to his engagement. Both, he and the other governements of Europe recognized that the changed conditions had released him." Ganz abgesehen davon, daß es sich hier um ein Concordatss- und Garantievertrag handelt, der an sich schon zweckmäßigerweise einem andern Maßstabe unterworfen wird als die hier behandelten allgemeinen internationalen Verwaltungsverträge (s. Lammasch, S. 156, 159), ist Napoleon in der fraglichen Zeit in Frankreich durch den deutsch-französischen Krieg von 1870/71 so in Anspruch gewesen, daß es ihm unmöglich war, seiner Verpflichtung gegenüber dem Papst zu genügen. Die zweifellos veränderten Umstände bewirkten also die Befreiung von der Leistungspflicht wegen Unmöglichkeit, nicht aber wegen der cl. r. s. st.

VI. Abschnitt

Zusammenfassende Kritik der historischen Fälle

1. Kapitel

Die Klausel ist gewohnheitsrechtlich als einseitiges Kündigungsrecht nicht nachweisbar

§ 32. Allgemeine Anforderungen für die Bildung eines etwaigen Gewohnheitsrechtssatzes wie der cl. r. s. st.

Bei jedem einzelnen der bisher besprochenen historischen Fälle ist bereits zur Darstellung gebracht worden, daß die Klausel in ihrer üblichen Auffassung als einseitiges Lösungsrecht eines Vertrages durch gewohnheitsrechtliche Übungen nicht nachweisbar ist. Im folgenden sollen nunmehr die verschiedenen Gedankengänge, die gegen die Annahme eines solchen Gewohnheitsrechts sprechen, zusammengefaßt werden.

Sucht man zunächst über die Bedingungen Klarheit zu gewinnen, welche an einen historischen Fall zu stellen wären, um aus ihm den Nachweis eines solchen Gewohnheitsrechts zu führen, so ist dreierlei zu verlangen: Objektiv

---

Von dem 1778 zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten geschlossenen Alliance-Vertrag, in dem letztere zusicherten, die französischen Besitzungen in Westindien zu verteidigen und französischen Privatleuten gewisse Privilegien in ihren Häfen zu gewähren, berichtet Foster (a. gl. O.) selbst, daß im Augenblick der evtl. Anwendung des Vertrages von amerikanischer Seite Hamilton auf die Veränderung der Verhältnisse verwies, Jefferson dem aber widersprach, schließlich Washington seine Neutralität in dem Krieg zwischen Frankreich und den übrigen europäischen Mächten erklärte, der Alliance-Vertrag durch ausdrücklichen Kongreßakt 1798 aufgehoben wurde und letzten Endes infolge des weiteren Widerspruchs Frankreichs, das auch diese Kongreßakten nicht als endgültig betrachtete, erst „by the convention of 1800 was mutualy terminated". Dieser Fall spricht nicht im geringsten für die Klausel. Im Gegenteil: der heftige Widerspruch Frankreichs und die Ablösung des Vertrages durch die beiderseitige Konvention zeugt entschieden gegen sie.

1.) einseitige Aufsagung des Vertrages unter Hinweis auf die Veränderung der Umstände,

2.) Kausalität zwischen der Veränderung und der Aufsagung,

3.) Anerkennung der Vertragslösung durch den Vertragsgegner wegen der veränderten Umstände.

Subjektiv: die opinio juris.

Die Anerkennung des Gegners ist für einen beabsichtigten Nachweis eines Gewohnheitsrechtssatzes unbedingtes Erfordernis, da nur aus diesem Moment die nötige Übereinstimmung zu ersehen ist.

Man könnte gegen diese Anforderungen einwenden, daß mit der verlangten Anerkennung des Vertragsgegners der Vertrag eben stets nicht auf Grund der Klausel, sondern auf Grund eines höheren Rechtssatzes kraft des mutuus dissensus aufgelöst worden sei. Damit würde allerdings jeder Nachweis einer gewohnheitsrechtlichen Bildung der Klausel aus logischen Gründen unmöglich werden. Denn falls der Vertrag durch gemeinsamen Aufhebungsakt beendet wird, bedarf es keiner Klausel mehr. Diese Gedankenführung ist nicht lückenlos. Sie würde bei völliger Konsequenz der Bildung jedes Gewohnheitsrechtes entgegenstehen. Tatsächlich ist die theoretische Möglichkeit, aus einer Reihe historischer Vorgänge den Bestand eines Rechtssatzes wie der cl. r. s. st. zu erweisen, nicht zu leugnen. Wenn nämlich in einer beträchtlichen Anzahl geschichtlicher Fälle nachzuweisen ist, daß das Argument: „Die Umstände haben sich wesentlich verändert" den Gegner zur Anerkennung der Vertragsauflösung bewogen hat, so ist aus der ursprünglichen bloßen Begründung, daß eine Vertragsaufhebung billig wäre, ein Recht zur einseitigen Vertragsaufsagung entstanden. Der zeitliche Eintritt dieses Umschwungs bleibt freilich wie bei jeder gewohnheitsrechtlichen Bildung im Dunkeln.

Wenn demnach die abstrakte Möglichkeit, den Rechtsbestand der Klausel aus dem Verhalten der Staaten darzutun, nicht bestritten wird, so ist doch den Verteidigern der Klausel ihr Rechtsnachweis in konkreto nicht geglückt. Im Gegenteil: aus den gleichen oben besprochenen Fällen, aus denen die völkerrechtlichen Autoren mit besonderer Vorliebe die Klausel herzuleiten pflegen, ist der Gegenbeweis geführt, daß die Klausel durch diese Fälle keine Bestätigung findet.

§ 33. Mangel jeder opinio juris.

Zunächst fehlt, soweit die Fälle in diesem Punkte überhaupt mit Sicherheit zu übersehen sind, auf Seiten der meisten Staaten, die sich gelegentlich auf die Veränderung von Umständen berufen haben, jede opinio juris, also jedes Bewußtsein, mit der Erklärung der Vertragsauflösung eine rechtlich notwendige und rechtlich gebilligte Handlung vorzunehmen. Wenngleich die Prüfung dieses Momentes naturgemäß nur mit Vorsicht zu behandeln ist, so muß es doch auffallen, daß sich die Staaten in ihren Noten kein einziges Mal auf einen Rechtssatz, insbesondere die rechtliche Konstruktion der cl. r. s. st., ausdrücklich berufen haben und dies, obwohl seit mehr als einem Jahrhundert die Lehrbücher des Völkerrechts dieses Recht ausführlich darstellen.

In strengem Sinne wäre allerdings wohl nicht erforderlich, daß die Staaten von der Klausel als Rechtssatz und in strengem Bewußtsein der Anwendung eines solchen von jeher Gebrauch gemacht haben müßten. Denn sonst wäre der Beginn jeder gewohnheitsrechtlichen Bildung so gut wie ausgeschlossen. Gleichwohl ist gerade für die cl. r. s. st. aus der für die meisten Fälle einwandfrei nachweisbaren Tatsache: die Staaten haben nie wirklich daran gedacht, einen Rechtssatz anzurufen!, der Schluß berechtigt, daß die Klausel eben nicht durch Gewohnheit zum Rechtssatz erhoben worden sein kann. Denn abgesehen von der ja immerhin anfangs nur in begrenztem, später aber in stärkerem Maße zu erfordernden opinio juris ist die Klausel seit Jahrhunderten im Völkerrecht als Rechtssatz proklamiert worden. Für ihren Nachweis gewohnheitsrechtlicher Sanktionierung bleibt danach mehr als bei anderen weniger behandelten Sätzen zu erfordern, daß die Staaten irgendwo ihre Absicht erkenntlich werden ließen, daß sie den Rechtssatz cl. r. s. st. anwenden wollten. Jedenfalls dürfte, wenn nicht nur ihr Stillschweigen zu diesem Punkte, sondern sogar ihre gegenteilige Ansicht aus ihren Äußerungen zu entnehmen ist, der Nachweis einer gewohnheitsmäßigen Rechtsbildung nicht geglückt sein!

Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang, wie leicht die Staaten die Argumentation mit der cl. r. s. st. später freiwillig aufgaben oder sich doch zu Konzessionen an den Standpunkt des Gegners bereit erklärten. So tat es Sachsen in dem Streit mit Österreich bezüglich der Lausitz 1845 und ebenso unterschrieb Rußland den die

Klausel implicite verwerfenden Protokollannex[153]) der Londoner Konferenz von 1871, obwohl es vorher seine Vertragsauflösung in den Pontusfall zugleich mit dem Hinweis auf die Veränderung der Umstände erklärt hatte. Ein solches Verhalten spricht aber gegen den Rechtscharakter der Klausel. Eine wohlwollende Beurteilung könnte darin vielleicht die Anfänge eines werdenden Gewohnheitsrechts sehen, m. E. handelt es sich hierbei aber um Argumentationen, die auf dem Gebiet der Politik liegen und darum auch mit dem Wandel der politischen Konstellationen beliebige Veränderungen erfahren. Dies tritt noch deutlicher zutage, wenn ein Staat, der sich in einem ihm genehmen Fall auf die Klausel berufen hat, stets den schärfsten Widerspruch erhebt, sobald die Klausel gegen ihn selbst angewandt werden soll. Bezeichnend ist auch hierfür wieder das Verhalten Rußlands, das 1871 den Londoner Protokollannex unterschrieb, gleichwohl 1886 in der Batumangelegenheit erneut auf die Veränderung der Umstände hinwies, um dann aber 1908 gegen das eigenmächtige Vorgehen Österreichs in der Annexion von Bosnien und Herzogowina von allen Vertragsmächten des Berliner Kongresses den schärfsten Protest zu erheben. Es ist dies ein ständig wiederkehrendes Bild: Sobald die Konstellation günstig erscheint, wird der Vertragsbruch vollzogen (so sagte sich Rußland von Teilen des Pariser Friedens in einem Augenblick los, als Europa durch den deutsch-französischen Krieg in Anspruch genommen war!) und mit der Veränderung von Umständen bemäntelt. Sobald sich aber die Wirkung der Klausel gegen den betreffenden Staat selbst richten soll, will er von einem Recht zur Vertragslösung nichts wissen. Das bedeutet Politik, nicht Recht!

§ 34. Widerspruch der beteiligten Staaten.

Als stärkstes Argument gegen jede gewohnheitsrechtliche Statuierung der Klausel spricht die Tatsache, daß die anderen Staaten gegenüber ihrer Anwendung regelmäßig Widerspruch erhoben haben. Damit ist das erste grundlegende Kriterium jeder gewohnheitsrechtlichen Bildung, das Einverständnis der Rechtsgenossen, nicht vorhanden. Es muß bei jedem Gewohnheitsrecht „der Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung des Kreises, für welchen es behaup-

153) Martens N. R. tome XV, S. 278.

tet wird, gefunden werden können“[154]). Entsprechend der Eigenart des Völkerrechts, das nur eine geringe Anzahl von Rechtssubjekten zählt, und deren Verträge untereinander außer den Parteien nur für einen ganz beschränkten Teil anderer Staaten, für die allermeisten dagegen überhaupt kein Interesse besitzen, kommt es hier bei Prüfung eines Gewohnheitsrechts vornehmlich auf Zustimmung oder Widerspruch der vertragsbeteiligten Staaten an. Bei bloßem Widerspruch des oder der Vertragspartner ist daher aus dem Fehlen eines Widerspruchs der übrigen Staaten keineswegs die Folgerung zulässig, daß damit das für die Klausel geforderte Einverständnis durch Stillschweigen gegeben sei. Jene anderen Staaten haben in den allermeisten Fällen einmal gar kein Interesse an dem Konflikt, zum anderen werden sie sich schon aus politischen Rücksichten vorsorglich nicht in eine solche Frage einmischen, da ihre Haltung womöglich von beiden Beteiligten als unfreundliche Handlung ausgelegt werden könnte. Aus diesen Gründen sind auch nur ganz vereinzelte amtliche Erklärungen dritter Staaten zu den besprochenen geschichtlichen Fällen vorhanden. Jeder Nachweis einer gewohnheitsrechtlichen Geltung hängt also von Widerspruch oder Zustimmung der vertragsbeteiligten Staaten ab.

Die praktischen Fälle haben die unbestreitbare Tatsache ergeben, daß die Vertragspartner regelmäßig gegen die einseitige Auflösung des Vertrages protestiert haben. Die wenigen Fälle, in denen ein Widerspruch nicht erfolgt ist, sind auf eigene Art zu erklären und unten näher zu behandeln.

Wohl haben die Staaten mitunter später ein fait accompli anerkannt. So im Pontus-, Batum- und Bosnienfall, oder sonst ihre Zustimmung zur Aufhebung oder Abänderung eines Vertrages gegeben, dies ist aber doch wieder nur aus der politischen Erwägung geschehen, daß man sich der Kraftprobe des vertragsbrüchigen Staates im Augenblick nicht widersetzen wollte oder konnte. Kaufmann[155]) sieht in dieser späteren Sanktionierung der durch den vertragsbrüchigen Staat geschaffenen Lage das für das Gewohnheitsrecht erforderte Einverständnis. Der vorhergehende Widerspruch ist ihm unbeachtlich, denn die Tatsachen haben ihn unterdrückt. Diese Beweisführung ist die typische Vermischung von Politik und Recht. Das tatsächliche Ergebnis, welches lediglich politisch bewertet werden

154) Windscheid, Pandekten § 16 im Eingang.
155) S. 7 ff.

darf, wird der Analyse des Rechts unterworfen. Für Kaufmann ist dieser Gedankengang nur strenge Konsequenz seiner philosophischen Grundanschauung.

Für uns ergibt sich aus den gleichen Momenten das Gegenteil. Der entscheidende rechtliche Wert ruht in dem Widerspruch der Staaten gegenüber jeder einseitigen Vertragslösung. Diesen Widerspruch haben die Staaten auch nicht aufgegeben, selbst wenn sie unter dem Zwang der politischen Lage den augenblicklichen vertragswidrigen Zustand anerkannten. Diese Anerkennung ist lediglich das Resultat einer politischen Überlegung, daß man dem vertragsbrüchigen Staat im Augenblick nicht wirksam entgegentreten könne oder wolle. Sie wäre als bloße Formalität an sich also überhaupt in keinem Falle mehr nötig gewesen. Wenn die Staaten trotzdem beharrlich auf einer solchen Anerkennung durch sie bestanden, so bedeutet diese Tatsache nur eine erneute Bestätigung ihrer Rechtsansicht, daß Verträge nicht einseitig gelöst werden dürfen. Nur um das geltende Vertragsrecht mit der politischen Lage in Einklang zu bringen, mußte man also zu der formalen Anerkennung schreiten. Diese ist demnach entgegen der Ansicht von Kaufmann keine Einverständniserklärung der Staaten mit der Klausel, sondern nur der letzte formale Ausdruck ihres Widerspruchs.

Mit dem Mangel des Einverständnisses entfällt das wichtigste Erfordernis für eine gewohnheitsrechtliche Annahme der Klausel.

§ 35. Das Fehlen eines Widerspruchs zeugt nicht für die Klausel.

Auch die Fälle, in denen ein Vertragsgegner die Vertragsverletzung ohne Widerspruch hingenommen hat, vermögen den Bestand der cl. r. s. st. nicht mehr zu retten. Zunächst ist der Rechtsbruch eine allgemeine philosophisch notwendige Erscheinung jedes Rechts. Der Satz pacta sunt servanda mag noch so häufig durchbrochen werden, damit ist aber nicht im geringsten zur Genüge dargetan, daß solcher Rechtsbruch infolge des häufigen Vorkommens gewohnheitsrechtlich sanktioniert worden wäre und nunmehr auf Grund eines Rechtssatzes geübt werden dürfte.

Einen Vertragsbruch, der von den Gegnern zwar nicht gerügt ist, der aber gleichwohl für eine Klausel nichts beweist, schildert das von Foster erwähnte Beispiel:[156])

156) S. 302, 303.

Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Nordamerika hatten im Jahre 1817 vereinbart, daß die Schiffsstärke beider Nationen auf den großen nordamerikanischen Seen auf 4 Fahrzeuge von bestimmter Größe und Bewaffnung zurückgeführt werden sollte. Entgegen dieser Abmachung haben sowohl Großbritannien während des kanadischen Aufstandes 1837/38 wie auch die Vereinigten Staaten während des Bürgerkrieges ihre Schiffsstärke beträchtlich vermehrt, ohne jeweils die Erlaubnis des Vertragsgegners einzuholen. Auch nach diesen Vorfällen ist der vertragswidrige Zustand von beiden Parteien durch Jahre hindurch weiter aufrecht erhalten worden. Foster fügte hinzu, daß sich die Verhältnisse von Schiffahrt und Handel inzwischen so geändert hatten, daß „the convention of 1817 has become a dead letter ... without any express agreement between the parties to it"[157]).

Abgesehen davon, daß sich die Parteien offenbar überhaupt nicht auf eine Veränderung von Verhältnissen berufen haben und es infolgedessen eine viel zu weitgehende Vermutung ist, daß die Staaten den Vertrag auf Grund der Klausel nicht mehr beachtet haben sollten, handelt es sich hier um einen bloßen Vertragsbruch, der selbst unter der Voraussetzung, daß der andere Teil stillschweigend hierzu seine Zustimmung gegeben haben sollte, mit der cl. r. s. st. nichts zu tun hat. Gegen diese falsche Verbindung und Folgerung für die Klausel wendet sich das Gutachten der zur Beurteilung der Aalandinselfrage eingesetzten Rechtskommission:[158])

„Il serait d'ailleurs difficile d'admettre que, d'une manière générale, des actes commis par une des parties contractantes et tolérés par les autres, quoique contraires à une Convention, puissent avoir pour effet d'anéantir cette Convention et il serait bien plus difficile encore d'admettre que de tels actes puissent anéantir une stipulation incorporée solennement dans un grand Traité européen."

157) Ganz entgegengesetzt der Auffassung Fosters erklärt der englische Schriftsteller Mowat (S. 75) „Since than (nach der Proklamation durch den Präsidenten) the Lakes Agreement has been observed on both sides, and its spirit has extended to the whole frontier between Canada and the United States, which along its extent of 2, 800 miles in entirely undefended." Ebenso erwähnt Lammasch, Völkerr. (S. 156) diesen Vertrag von 1817 für ein treffendes Beispiel, „wie trotz tiefgreifender Veränderungen Staaten einen Vertrag, den sie vor einem Jahrhundert geschlossen, noch immer aufrecht erhalten".

158) Official Journal, Oktober 1920, S. 16, Special Supplement The Aaland Island Question. Report of the Commitee of Jurists.

In anderen Fällen, in denen ein Widerspruch nicht erhoben wird, ist es entweder der Mangel jedes Interesses an der Frage oder auch ein rein politisches Entgegenkommen. So fehlte sicherlich jedes Interesse der am Berliner Vertrag beteiligten europäischen Staaten an der Aufhebung der Freihafenstellung Batums durch Rußland. Sie hüteten sich darum wohl, durch einen Widerspruch in einer solch unbedeutenden Angelegenheit mit Rußland in einen ernstlichen Konflikt zu geraten. Das Vorhandensein eines Interesses an der Frage ist allerdings in strengem Sinne wohl nicht entscheidend, es ist aber tatsächlich doch von Bedeutung, da hier die Politik eingreift und oft aus politischen Rücksichten einen Widerspruch verbietet, der aus rechtlichen Erwägungen erfolgen müßte. Denn es wird für einen Staat vielfach zweckmäßiger sein, auf eine Kraftprobe, die ihn vor ein fait accompli stellt, und der er nicht mit einer gleichen Kraftprobe antworten will, zu schweigen. Dieses nur politisch bestimmte Verhalten ist aber dann durchaus nicht geeignet, aus ihm taugliche Schlüsse für ein Einverständnis, insbesondere für eine Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Handlungen des andern Teiles, zu ziehen. Geschichtliche Fälle, in denen die Staaten keinen Widerspruch erhoben haben, sind also wegen des starken Anteiles rein politischer Erwägungen zum Nachweis der cl. r. s. st. wenig geeignet. Sie dürften jedenfalls einen nur schwachen Beweis liefern können, der gegenüber dem Gegenbeweis, daß eine Anerkennung der Klausel nie erfolgt ist, wenn ein wirkliches Interesse an der Aufrechterhaltung des Vertrages bestand, bedeutungslos bleibt.

§ 36. Die Klausel als Verteidigungsmittel neben andern Argumenten.

Gegen die Annahme einer gewohnheitsrechtlichen Statuierung der Klausel spricht weiterhin die Tatsache, daß sie stets nur neben andern Argumenten angewandt wurde[159]) und darum nicht ohne weiteres festzustellen ist, welches Argument den gewünschten Erfolg, wenn ein solcher überhaupt eintrat, herbeigeführt hat. Hinausgehend über die Arbeit von Kaufmann blieb es also einer weiteren Verteidigung der Klausel noch vorbehalten, diese andern neben der Klausel noch geltend gemachten Argumente als unerheblich zu er-

159) Soweit mir bekannt, ist sie als einziges Argument nur im Bosnienfall angewandt worden.

weisen, um so erst auf mittelbarem Wege die Klausel als das wirklich für den Erfolg entscheidende Argument hinzustellen. Ein solcher Versuch ist allerdings nach der hiesigen Auffassung der Klausel unnötig.

Nach der üblichen Konstruktion ist die Klausel die jedem völkerrechtlichen Vertrag innewohnende stillschweigende Bedingung: vorausgesetzt, daß die Verhältnisse so bleiben. Wenn dies im allgemeinen für völkerrechtliche Verträge gelten sollte, so müßte aber doch gewiß auch die Möglichkeit gegeben sein, Verträge ohne diesen inneren Vorbehalt abzuschließen. Denn manche Verträge sollen ja gerade nach dem Sinn der Parteien auch ungeachtet jeder Veränderung der Umstände fortdauern! Da kein geschichtlicher Vertrag einen solchen Ausschluß aufweist, muß schon deswegen mit Sicherheit angenommen werden, daß die Staaten bei Abschluß ihrer Verträge einen Vorbehalt im Sinne der cl. r. s. st. nie anerkannt haben.

§ 37. Die Klausel in Staatsverträgen.

Es darf ferner nicht unerwähnt bleiben, daß die Klausel früher in Staatsverträgen wiederholt direkt aufgenommen worden, heute aber aus allen völkerrechtlichen Verträgen verschwunden ist. Die Staaten haben eben erkannt, daß eine solche Klausel auch in weiser Beschränkung einem Vertragsbruch allzuleicht entgegenkommt, und sie haben sie darum völlig fallen lassen. Abschreckend wirkt ja auch, das von Schmidt berichtete Beispiel Friedrichs des Großen:[160])

„Als Ende des Jahres 1740 Friedrich der Große in Schlesien einfiel, suchte die Hauptstadt Breslau von Anfang an zwischen den kriegführenden Parteien eine mittlere Stelle einzunehmen. Demgemäß verweigerte sie, gestützt auf ein altes ihr zustehendes Priveleg, das sogenannte jus praesidii, zunächst die Aufnahme einer österreichischen Besatzung und wünschte dann auch von Preußen die Anerkennung ihres Standpunkts der Nichtbeteiligung zu erlangen. Das glückte ihr auch tatsächlich durch den am 3. 1. 1741 zustande gekommenen Neutralitätsvertrag mit König Friedrich, kraft dessen der letztere ihr überaus günstige Bedingungen wie Freiheit von Kontributionen und Leistungen aller Art, Nichtbesetzung durch preußische Truppen usw. bewilligte. Der Fülle dieser Zugeständnisse gegen-

160) S. 70.

über, die den Breslauer Ratsherren das glücklich zustande gebrachte Werk geradezu als „Meisterwerk der Diplomatie" erscheinen ließ, hatte Friedrich der Große zu seinen eigenen Gunsten nur eine einzige Bestimmung getroffen, allerdings eine solche, daß er sofort mit vollem Recht seinem Kriegsminister schreiben durfte: „Breslau gehört mir." Er hatte nämlich den ihm vorgelegten Vertrag bloß mit der Klausel unterschrieben: „Bei den jetzigen Konjunkturen und solange diese dauern werden." „Was dies zu bedeuten hatte, wurde den Breslauern erst klar, als nach wenig über einem halben Jahr der König plötzlich erklärte, es müsse jetzt mit der Neutralität ein Ende haben und sich am 10. August 1741 der Stadt durch raschen Handstreich bemächtigte. Formalrechtlich war gegen dieses Verfahren, man mochte im übrigen über dasselbe denken wie man wollte, nichts einzuwenden, denn das die früheren Konjunkturen nicht mehr bestanden, nachdem mittlerweile die Mollwitzer Schlacht von den Preußen gewonnen und auch sonst vieles anders geworden war, konnte von niemandem in Abrede gestellt werden."

Es ist nicht verwunderlich, daß die Staaten nach solchen Erfahrungen, die sie wahrscheinlich wiederholt machen mußten, endgültig davon Abstand genommen haben, die Klausel in ihre Verträge aufzunehmen. Wenn dies feststeht, ist es aber widersinnig, trotzdem eine gewohnheitsrechtliche Annahme der gleichen Klausel befürworten zu wollen.

In entgegengesetzter Richtung weist Lauterpacht[161]) darauf hin, daß die Klausel in dem langen Disput zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika über die Fischereirechte im nordatlantischen Ozean nicht angerufen worden ist, obwohl die Garantierung des Fischereirechts an die Vereinigten Staaten bereits im Jahre 1818 erfolgt war. Ähnliches gilt von den englisch-französischen Verhandlungen des Jahres 1908 über die Fischereirechte in Neu-Fundland, worin nach Baker[162]) eine Anwendung der cl. r. s. st. zu erblicken ist. Baker erklärt allerdings selbst, daß die britische Stellungnahme durch einen Vorbehalt „vital interest" gedeckt war und glaubt nur, that the „true justification was the doctrin r. s. st. under which it was plainly open to Great-Britain to plead it". Entscheidend ist für uns, daß England die Klausel nicht geltend gemacht hat, obwohl es sich auf sie hätte unschwer berufen können.

161) S. 171, Am. 2.
162) B. Y. B. 1925, S. 99.

§ 38. Die Klausel und der Gerichtshof.

Es blieb bis vor kurzem gegen die Klausel ein schwerwiegendes tatsächliches Argument anzuführen: Das Fehlen des Richters im Völkerrecht. Denn die Klausel entsprach in ihrer gedachten Form nicht im geringsten dem ersten Erfordernis jeder Völkerrechtsnorm, daß sie möglichst klar gefaßt sei und so von Anfang an allen Zweifeln der Parteien, die zugleich Richter in eigener Sache sind, ausschließe. Sie trug vielmehr den Keim neuen Streites stets in sich und benötigte mehr denn jeder andere Rechtssatz für die Garantie einer wirklich brauchbaren Anwendung die unparteiische Beurteilung durch einen Dritten. Selbst wenn der Nachweis ihres Rechtscharakters also gelungen wäre, so wäre sie doch nur unbrauchbares Recht geblieben. Welche neuen Ansatzpunkte und Entwicklungsmöglichkeiten sich heute nach Schaffung des Haager Gerichtshofes für eine cl. r. s. st. darbieten, bleibt dem zweiten Teil dieser Abhandlung vorbehalten[163]).

Von überragender Bedeutung ist aber die Stellungnahme des Haager Gerichtshofes zu dem Problem in dem Urteil vom 19. 8. 1929 über die Freizonen von Hoch-Savoyen und Gex, wo die Klausel zum mindest implicite abgelehnt worden ist. Der Gerichtshof hatte in diesem Urteil über die zwischen Frankreich und der Schweiz über die Auslegung von Art. 435, Abs. II des Friedensvertrages von Versailles entstandene Streitfrage zu entscheiden, ob die genannte Bestimmung mit ihren Anlagen die Verträge von 1815, 1816—1829 beseitigt habe bezw. ob die Parteien zu ihrer Aufhebung verpflichtet seien oder nicht. Die streitige Bestimmung Art. 435 II des Friedensvertrages lautet:

„Ebenso erkennen die Hohen vertragsschließenden Teile an, daß die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der sonstigen Zusatzakte, betr. die Freizonen Hoch-Savoyens und des Gebiets von Gex, durch die Verhältnisse überholt sind, und daß es Sache Frankreichs und der Schweiz ist, im Wege der Einigung untereinander die Rechtslage dieser Gebiete so zu regeln, wie beide Länder es für zweckmäßig erachten."

Diesen Wortlaut hat die Schweizer Regierung, die an sich an dem Versailler Friedensvertrag nicht beteiligt war, genehmigt (Anl. 1 zu Art. 435, Abs. II), allerdings unter dem Vorbehalt, daß sie damit

163) Siehe unten S. 91.

keinesfalls der Abschaffung einer bewährten Einrichtung zustimmen wolle.

Über die Tatsache der Veränderungen der Verhältnisse bestand zwischen den Parteien also vollauf Einigkeit. Die Voraussetzungen der Klausel waren damit erfüllt, aber ihre Folgerung, daß der Vertrag somit erloschen sei, wird von dem Haager Gerichtshof nicht gezogen. Bei der Interpretation dieses Artikels hat sich der Haager Gerichtshof, ohne auf die naheliegende cl. r. s. st., die doch dem französischen Standpunkt durchaus entsprach, einzugehen und trotz der mangelhaften Anhaltspunkte für eine sichere Interpretation auf den Standpunkt[164]) gestellt, daß die Verträge bis heute in Wirksamkeit geblieben und auch die Parteien nicht zu ihrer Abänderung verpflichtet sind. Er hat damit die cl. r. s. st. verneint. Diese Auffassung des Haager Gerichtshofes entspricht den in dem vorigen Teil der Arbeit vertretenen Standpunkt.

Zusammenfassend ist als Ergebnis zu wiederholen: Die Klausel ist in ihrer üblichen Fassung als einseitiges Aufsagungsrecht eines internationalen Vertrages nicht Gewohnheitsrechtssatz. Denn neben dem Mangel jeglicher Anhaltspunkte für die Annahme einer opinio juris fehlt vor allem die Grundlage jeder gewohnheitsrechtlichen Bildung, das Einverständnis. Hinzu kommt, daß die Klausel meist nur neben anderen Argumenten, die erst entkräftet werden müßten, angewandt worden ist, daß sie früher in Staatsverträgen öfters Aufnahme gefunden hat, heute aber aus diesen infolge ihrer Gefährlichkeit völlig verschwunden ist und schließlich außer der bedeutsamen Stellungnahme des Haager Gerichtshofes noch in entgegengesetzter Richtung, daß sie oft nicht angewandt wurde, obwohl die Sachlage sie geradezu herausforderte.

---

164) Publications de la cour permanente de justice internationale, Série A, Nr. 22.

S. 17: „... il n'y a pas lieu de regarder l'expression 'ne correspondent plus aux circonstances actuelles' comme comportant ipso facto, dans le deuxieme alinéa de l'article, l'abrogation des zones franches, puisqu'elle n'a pas, dans l'alinéa premier, le sens de comporter automatiquement l'abrogation de la zone neutre."

S. 20: „Considérant... qu'en effet, les Hautes Parties contractantes n'ayant, dans l'article 435, alinéa 2, du traité de Versailles, tiré de leur constatation relative à la non-conformité des stipulations anciennes concernant les zones franches avec les circonstances actuelles d'autre conséquence que la faculté pour la France et la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays, sans préjuger par ailleurs de quelque manière que

2. Kapitel

Die Klausel ist gewohnheitsrechtlich als Vertragsrevisionsrecht nicht nachweisbar

§ 39. Die geschichtlichen Fälle und das Revisionsrecht.

Es ist bereits bei Besprechung[165]) der Wirkungen der Klausel die abseits stehende Theorie, die in der cl. r. s. st. lediglich ein Recht auf Vertragsrevision erblickt, entwickelt worden. Sie bedarf noch einer kurzen Widerlegung.

Diese Theorie ist eigentlich nur aus dem Gedanken geboren, die Klausel als Rechtssatz unter allen Umständen dem Völkerrecht zu erhalten. Man sah ein, daß sie als einseitiges Aufsagerecht gegenüber einer strengen Prüfung nicht zu rechtfertigen ist, und Garner erklärte darum konsequent vom Standpunkt dieser Theorie Rußland im Pontusfall und Österreich im Bosnienfall als treatybreakers. Man wollte aber die Klausel gleichwohl nicht fallen lassen und wählte darum die eigentümliche Zwischenlösung in Gestalt eines Rechts auf Revision. Auch diese Theorie könnte allein durch den Nachweis einer gewohnheitsrechtlichen Bildung derart, daß ein Staat die Vertragsrevision unter Berufung auf die Veränderung der Umstände begehrte und der Vertragsgegner ihr nach Verhandlungen unter Anerkennung der Veränderung der Umstände in irgend einer Art stattgegeben hat, gestützt werden. In der Tat haben Fauchille[166]) und in engem Anschluß an ihn Garner[167]) versucht, ihre Theorie in dieser Art

---

ce soit du contenu de cet accord qui, des lors, pourra ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches résultant des anciennes stipulations à leur sujet, il ne saurait être admis qu'entre la France et la Suisse ledit article, avec ses annexes, ait pur but, de faire obligatoirement abroger les dites stipulations, obligeant ainsi la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord future entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches.

165) Siehe oben S. 27.

166) opus I, 3, Nr. 853.

167) A. J. 21, 3, S. 509 ff.

durch Aufzählung einer Reihe geschichtlicher Fälle zu erweisen. Die bei ihnen genannten geschichtlichen Beispiele sind aber nicht geeignet, ein solches Gewohnheitsrecht zu bestätigen.

1911/1912 hatte ein Teil der Mongolei seine Autonomie erklärt und sich nach Einspruch Chinas, das seine historischen Rechte in der Mongolei nicht aufgeben wollte, in ein Suzeränitätsverhältnis zu China begeben. Rußland hatte dieses Verhältnis anerkannt. Nach Verzicht der Mongolei auf ihre Autonomierechte erklärte die chinesische Regierung am 22. 11. 1919 in einer Note an Rußland die Verträge, deren Voraussetzung die Autonomie der Mongolei war, für null und nichtig. China hat damit aber gar keine Vertragsrevision begehrt, sondern einseitig den Vertrag für aufgelöst betrachtet und Rußland hat überdies gegen das eigenmächtige Vorgehen Chinas protestiert[168]). Der Fall dürfte daher das gewünschte Revisionsrecht nicht erweisen.

Ähnlich verhält es sich mit der von beiden Autoren ebenso für ihre Theorie in Anspruch genommenen Erklärung Norwegens vom 8. 1. 1924, durch welche dieser Staat die Hinfälligkeit des am 2. 11. 1907 mit Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Rußland geschlossenen Vertrages[169]) unter Hinweis auf die Ereignisse der letzten Jahre in der auswärtigen Politik erreicht haben soll. Art. 3 des Vertrages bestimmt aber ein Kündigungsrecht jeder Partei nach jedesmaligem Ablauf von 10 Jahren. In der Note vom 8. 1. 1924[170]) hat Norwegen lediglich diese Kündigung für den 6. 2. 1928 erklärt. Wenn es gleichzeitig davon Mitteilung gemacht hat, daß es bereits von damals ab seine Rechte aus dem Vertrage nicht ausüben werde, und um eine Antwort bittet, ob die andern Mächte das Gleiche zu tun geneigt seien, so ist dies eine reine Frage der Politik, ob die andern Staaten diesem Wunsch willfahren. Ein Revisionsrecht hat Norwegen nie geltend machen wollen. Juristisch ist der Vertrag erst am 6. 2. 1928 kraft des Kündigungsrechts aus Art. 3 aufgelöst worden.

Ebenso ist nicht im geringsten einzusehen, inwiefern sich aus den Artikeln 31, 435 des Friedensvertrages ein derartiges Revisionsrecht herleiten lassen könnte. Es handelt sich in beiden Bestimmungen lediglich um die Aufhebung eines Vertrages auf Grund beiderseitiger Übereinstimmung bezw. um die Anerkennung einer solchen Ab-

168) R. D. I. P. tome 27, 1920, S. 106.
169) Martens N. R. G. III série, tome 1, S. 14.
170) Société des Nations, Recueil des Traités vol. 23, 1924, S. 64.

machung durch die vertragschließenden Teile des Versailler Friedens. In dem Urteil[171]) des Haager Gerichtshofs über die Freizonen von Hoch-Savoyen und Gex ist überdies am 19. 8. 1929 zu Art. 435, Abs. II entschieden worden, daß diese Bestimmung die Verträge zwischen der Schweiz und Frankreich weder abrogiert habe noch für beide Mächte eine Verpflichtung enthalte, die Abänderung der Verträge vorzunehmen.

Auch Rußlands Verhalten in den Nachkriegsjahren, kann von Fauchille und Garner nicht mit Erfolg herangezogen werden, da die Sowjetregierung sich auch sonst, beispielsweise durch Leugnung aller Staatsschulden, außerhalb des europäischen Völkerrechts gestellt hat.

Ein typisches Beispiel, in dem es sich auch um eine Vertragsrevision handelt, aus dem aber gleich den übrigen Fällen keineswegs ein Recht auf Revision herzuleiten ist, bieten die Verhandlungen Chinas mit Belgien über die Abänderung der sogenannten „ungleichen" Verträge von 1865[172]). Gestützt auf die Veränderung der Umstände, die europäischen Grundsätzen angepaßte Modernisierung von Gesetzgebung und Rechtsprechung, sprach China zunächst nur den Wunsch auf Abänderung der einseitigen Verträge aus. Als die langwierigen Verhandlungen über einen zunächst vorgesehenen modus vivendi aber scheiterten, erklärte die chinesische Regierung kurzerhand durch Note vom 27. 10. 1926 den chinesisch-belgischen Vertrag von 1865 für beendet.

Wie dieses Beispiel lehrt, steht also hinter jeder Verhandlung doch letzten Endes die einseitige Lossagung. Und dies gibt Garner sogar als offizielles Recht jeder Partei, deren Revisionsantrag zurückgewiesen worden ist. Er fährt fort:[173])

---

171) Publications de la cour permanente de Justice internationale, Série A-Nr. 22, Recueil des Arrêts. Affaire des Zones franches.

172) Literatur: A. J. 21, 2, S. 289 (1927) A. J. 20, 2, S. 351, A. J. 21, 3, S. 509 (Garner); ganz ähnlich ist das Verhalten der Türkei bei den Verhandlungen über die „capitulations" mit der Abschlußkonferenz Lausanne am 6. 8. 1923, wobei die Türkei gleichfalls zur Begründung ihres Revisionsbegehrens neben andern Argumenten die Klausel verwandte. Allerdings hat sie auch mit einseitiger Lösung gedroht und eigentlich ein einseitiges Auflösungsrecht sogar geltend gemacht. A. J. 20, 2, S. 346; A. J. 17, 2, S. 224.

173) A. J. 21, 3, S. 515, 516 „it is submitted that a dissatifided party is justified in repudiating or denouncing a treaty which it has freely entered into only in case the other party refuse to consider a request for its revision..."

„To deny the right of a state to denounce and terminate such a treaty in these circumstances would be to deny it the right to rid itself of an incubus upon its independence and sovereignity to which it never consented and which the other party never meant to impose upon it."

Mit diesem Ausweg, der freilich gewählt werden mußte, um der ganzen Theorie einen praktischen Hintergrund zu verleihen, weicht dieselbe allerdings in die bereits widerlegte Theorie von der Klausel als einseitigem Vertragslösungsrecht zurück und bedarf daher insoweit keiner weiteren Besprechung. Ihr wahrer Kern bleibt also letzten Endes das gleiche einseitige Aufsagungsrecht, das vorherige Begehren einer Revision ist ein politisch guter und wertvoller Vorschlag, aber es ist weit davon entfernt, als Recht auf Revision gelten zu können.

§ 40. Rechtliche Gründe wider das Revisionsrecht.

Ganz abgesehen davon, daß der Nachweis eines gewohnheitsmäßig angenommenen Rechts auf Revision völkerrechtlicher Verträge nicht geglückt ist, — als einzig wirklich zutreffendes Beispiel ließe sich nur der Pontusfall anführen — stehen der Konstruktion eines solchen Rechts auch sonst die schwersten Bedenken entgegen. Der rechtlich entscheidende Gesichtspunkt ist darin zu sehen, daß der Vertrag kraft Übereinstimmung erloschen ist, durch mutuus dissensus, er ist nicht zu erblicken in den verschiedenen Motiven der Parteien, die zu der übereinstimmenden Auflösungserklärung geführt haben. Die hier bekämpfte Theorie wertet diese Motive als maßgeblich für die Auflösung, nicht die Übereinstimmung selbst. Das ist falsch.

Ein Vergleich aus dem Privatrecht mag das Problem veranschaulichen: Wenn ein Mieter einer Wohnung infolge eines mit Veränderung seiner Stellung verbundenen Wohnungswechsels die Auflösung des Mietverhältnisses außerhalb der zulässigen Kündigungsfristen begehrt und der Vermieter — meist nur unter bestimmten Voraussetzungen — damit einverstanden ist, so erweist dieser Sachverhalt, auch wenn er sich ungezählte Male wiederholt haben sollte, auch nicht im geringsten, daß dem Mieter die veränderten Umstände gewohnheitsrechtlich ein solches Recht zur Vertragskündigung gewährt haben. Der Vertrag ist in solchem Falle nie auf Grund einer Verpflichtung des Vermieters zur Revision des Vertrages gelöst worden, sondern stets nur durch freiwillige Übereinstimmung.

Ganz ähnlich ist die juristische Bewertung solchen Verhaltens im Völkerrecht. Die Verhandlungen über die Revision eines Vertrages bewegen sich im Gebiete der Politik und erst die gemeinsame Aufhebungserklärung tritt in die Sphäre des Rechts. Die Aufhebung des Vertrages geschieht dann kraft des höheren Rechtssatzes, daß mutuus dissensus einen Vertrag jederzeit zum Erlöschen bringt, nicht auf Grund einer cl. r. s. st. Selbst wenn sich also mehrere Beispiele finden ließen, in denen das Revisionsbegehren den gewünschten Erfolg gezeitigt hat, so kann auch dies gar nichts für ein Revisionsrecht wegen veränderter Umstände beweisen.

Gegen die Revisionstheorie sprechen aber vor allem die Begriffe von Recht und Anspruch. Ein Recht darf sich nicht in einem rein formalen Moment erschöpfen, sondern muß immer einen gewissen Inhalt haben. Dieser Inhalt des Rechts muß nicht notwendig in jedem Augenblick fest umrissen sein, erforderlich ist aber, daß er überhaupt als vorhanden feststellbar ist.

Das vorgegebene Revisionsrecht ist kein Recht, denn es entbehrt des Inhalts. Es bedeutet letzten Endes nur so viel wie ein Recht auf Verhandlungen. Ein solches Recht ist aber widersinnig, da nicht abzusehen ist, wie es sich konkretisieren könnte. Eine Verhandlung wäre in strengem Sinne ja schon darin zu sehen, daß ein Staat Verhandlungen anbahnt und der andere Staat sich zu ihnen ablehnend verhält. Das soll doch aber sicher nicht genügen. Es müssen also zunächst offenbar Verhandlungen über die Vorfrage geführt werden, ob eine Veränderung von Umständen überhaupt vorliegt und erst dann darüber, ob man den Vertrag abzuändern gedenkt. Damit ist aber garnichts gewonnen. Alles bleibt dem Willen und der freien Vereinbarung der Parteien vorbehalten. Rechte oder Pflichten berechtigen oder binden keinen Vertragsteil. Verhandlungen anknüpfen kann schließlich jeder Staat jeden Augenblick. Die Frage, ob er es tun darf, gibt es nicht. Die Frage, ob er es tut, ist eine Frage der Politik.

Damit ist auch die letzte Theorie der Klausel in Gestalt eines Rechts auf Vertragsrevision als unhaltbar erwiesen. Die cl. r. s. st. kann demnach in keiner ihrer bisherigen Formulierungen als Rechtsnorm des geltenden Völkerrechts bezeichnet werden.

Um alle die Schwierigkeiten, für welche die Klausel lediglich einen Ausweg sucht, von Anfang an zu vermeiden, empfiehlt es sich, daß die Staaten von ihrer heute bereits in Handelsverträgen häufigen Übung, die Verträge zu befristen oder mit Kündigungsklauseln zu

versehen, noch stärker Gebrauch machen als bisher. Es kommt des weiteren der Vorschlag Garner's[174]) in Betracht, evtl. vertragsgemäß jeder Partei das Recht einzuräumen, für den Fall der Veränderung von Umständen die Entscheidung eines Schiedsgerichts über den Fortbestand des Vertrages anzurufen, sofern die Gegenseite in den vorher darüber gepflogenen Verhandlungen keine Bereitwilligkeit gezeigt hat, den Wünschen des Antragsstaates entgegenzukommen. In dem letzten großen politischen Vertrag Deutschlands, dem Youngplan, ist übrigens auch für den Fall einer besonders schwerwiegenden Notlage Deutschlands eine Revisionsmöglichkeit vorgesehen.

174) A. J. 21, 3, S. 514.

VII. Abschnitt

Die Klausel, eine Maxime der Politik

§ 41.

Wenn die Klausel nach dem letzten Ergebnis zwar nicht als Regel des Völkerrechts angesprochen werden konnte, so steht doch nichts im Wege, sie in das Nachbargebiet des Völkerrechts, in das der Politik als eine politische Maxime einzureihen. Der Wunsch eines Staates, in neue Vertragsverhandlungen einzutreten, bedarf regelmäßig einer Motivierung für den Vertragspartner. Ein Hinweis auf die Veränderung der Verhältnisse wird in diesem Sinn einen guten politischen Grund zur Aufnahme neuer Verhandlungen abgeben. Hier ruht also die Bedeutung der Klausel. Ein gutes Beispiel aus der älteren Zeit für den unverkennbar politischen Charakter der Klausel gibt Lammasch[175]) im Anschluß an Zouch, wonach die niederländischen Generalstaaten in einem Streit mit Elisabeth von England der Einrede der Königin, daß bei Verträgen zwischen Staaten die cl. r. s. st. zu subintelligieren sei, „aus Besorgnis, eine so mächtige Fürstin zu reizen," stattgaben.

Mit Leugnung des Rechtscharakters der cl. r. s. st. ist nicht gesagt, daß Verträge, die auf ewig geschlossen sind, auch unabänderlich in Geltung bleiben müßten. Es ist nur festgestellt, daß ihr Bruch wirklicher Rechtsbruch ist und nicht durch ein fadenscheiniges Rechtsmäntelchen in Gestalt der cl. r. s. st. verhüllt werden darf. Er mag offen als solcher zugegeben werden und ist vielleicht mitunter auch zu verantworten. In der Ebene des geltenden Völkerrechts muß er als Rechtsbruch bezeichnet werden. Das gleiche Gesetz findet sich auch in der Moralphilosophie: daß in kleinen Fällen oft vom einzelnen unvergleichliche Härten in Kauf genommen und ertragen werden müssen, um das Prinzip nicht zu brechen. Denn mit dem

175) Völkerr. S. 143 unten.

ersten Bruch pflanzt sich naturgemäß die Kette alles Unheils unaufhaltsam fort. Es gilt also der Wahrung und Erhaltung des Prinzips! Auch im Völkerrecht darf die Heiligkeit des Rechts nicht mißbraucht werden, was unzweifelhaft geschehen würde, wenn man ein Recht, Verträge unter gewissen Umständen zu brechen, anerkennen wollte. „Die Anerkennung eines solchen Rechts würde die Staaten zu leichtfertigem Spiel mit der Vertragstreue verleiten, während dessen Versagung die Staaten, die ja alle einen offenen Rechtsbruch scheuen, dazu veranlaßt, wirklich nur in den allerdringendsten Notfällen, zum Vertrags- und Rechtsbruch zu schreiten, dann aber auch die moralischen Konsequenzen eines solchen Bruchs zu tragen“[176]).

176) Lammasch, Völkerr. S. 158.

2. Teil

DIE KLAUSEL UND DIE INTERNATIONALE SCHIEDSGERICHTSBARKEIT

§ 42.

Die Erkenntnis, daß die cl. r. s. st. keine Gewohnheitsregel des geltenden Völkerrechts darstellt, ist bedeutsam, weil die Frage über kurz oder lang von dem durch Art. 14 der Völkerbundssatzung neugeschaffenen Haager Gerichtshof zu entscheiden sein wird[177]).

Wohl sämtliche völkerrechtliche Autoren[178]) unter Einschluß derjenigen, welche die Klausel als Rechtssatz verneinen, sind sich nämlich weithin darin einig, daß sie anwendbar wird, sobald nicht mehr die Parteien selbst Schiedsrichter ihrer eigenen Angelegenheiten sind, sondern eine über die Klausel autoritativ entscheidende Instanz angerufen werden kann. Als ein treffendes Beispiel für die Anwendbarkeit der Klausel vor einem Gericht pflegt man in diesem Zusammenhang den von Schmidt dargestellten Streit über den Bestand einer Staatsdienstbarkeit zwischen den Kantonen Luzern und Aargau im Jahre 1882 anzuführen, bei dessen Entscheidung sich das Schweizer Bundesgericht mit den Voraussetzungen einer cl. r. s. st. eingehend befaßt hat, um sie dann allerdings in konkreto abzulehnen[179]). Und nach

177) Und zwar in eingehender Form als es in dem oben (S. 115) bereits zitierten Urteil über die Zonen von Hoch-Savoyen und Gex geschehen ist. — In den englisch-französischen Differenzen in Tunis und Marokko hat sich zwar Frankreich auf die cl. r. s. st. berufen, der Haager Gerichtshof hat aber damals zu dieser überhaupt keine Stellung genommen. Advisory Opinion, IV, S. 29.

178) Vgl. Oppenheim, der an sich die Klausel als Rechtsnorm bejaht, aber der Tätigkeit eines Schiedsgerichts gerade für sie hohe Bedeutung zumißt, § 539, S. 688, 691, § 167 s. IV., S. 299; Lauterpacht, S. 172, 173, Lammasch, Völkerr. S. 151.

179) Entscheidung des Schweizer Bundesgerichts 1882, Bd. VIII, S. 57, amtl. Ausg. Kaufmann, S. 38, Schmidt, S. 78.

Lammasch,[180]) dem entschiedenen Leugner der Klausel, wäre sie unter den Voraussetzungen einer institutionellen Schiedsgerichtsbarkeit selbst dann praktikabel, „wenn sie einfach auf den Widerspruch mit neu auftauchenden wesentlichen Interessen oder auf eine Veränderung wesentlicher Umstände abgestellt wäre, weil in jedem Schiedsgericht die Instanz gegeben wäre, die diesen blankettartig vagen Begriff mit Leben und Inhalt auszufüllen berufen ist. Leicht wäre die Aufgabe des Schiedsgerichts in einem solchen Fall allerdings nicht!"

Dieser freudige Optimismus kann nach den bisherigen Ergebnissen der Arbeit und den noch hierzu folgenden Erörterungen nur in beschränktem Maße geteilt werden. Die Zuständigkeit des ständigen Internationalen Gerichtshofes für eine Beurteilung der cl. r. s. st. ergäbe sich aus Art. 36 des Statutes, der seine Kompetenz in erster Linie auf alle Angelegenheiten, welche ihm von den Parteien unterbreitet werden, festsetzt. In zweiter Linie könnte der Gerichtshof auf Grund der in Art. 36, Abs. II vorgesehenen und bisher von 15 Staaten ratifizierten obligatorischen Schiedsgerichtsklausel zu einer Entscheidung über die cl. r. s. st. als einem point de droit international im Sinn dieses Art. gelangen. In beiden Fällen hat aber somit die Anrufung des Haager Gerichtshofes zur unerläßlichen Voraussetzung, daß zwischen den Parteien eine Vereinbarung im Sinn des Art. 36, Abs. I oder Abs. II überhaupt besteht. Soweit eine solche nicht vorhanden ist, vermag die betroffene Partei z. Zt. die Entscheidung des Haager Gerichtshofes über die Klausel allerdings noch nicht anzurufen. Zur Ausgleichung dieses Mangels fordert Hall[181]) in der neuesten Ausgabe seines Werkes „that any member (of the League) should be empowered to bring a case for the voidance of a treaty before the Permanent Court of International Justice".

Gemäß Art. 38, Ziff. 1 u. 2 des Statuts wendet der Internationale Gerichtshof in erster Linie die allgemeinen und besonderen Vereinbarungen der Staaten sowie das allgemein angenommene Völkergewohnheitsrecht an. Der Gerichtshof muß sich daher in einem Fall, der vielleicht auf Grund der cl. r. s. st. gelöst werden könnte, zunächst darüber schlüssig werden, ob die Klausel als gewohnheitsrechtliche Norm überhaupt besteht.

180) Völkerr. S. 158.

181) Zitiert nach Baker B. Y. B. (1925) S. 100 (Hall international Law 8. Aufl. S. 407).

Keine der beiden Normengruppen kann den Haager Gerichtshof zu einer Anwendung der Klausel führen. Denn sie besteht nach hier vertretener Ansicht weder als Vereinbarungs- noch als Gewohnheitsrecht. Es bliebe danach für ihn lediglich subsidiär zu prüfen, ob die Klausel im Sinne des Art. 38, Ziff. 3 nach dem weiterhin zur Anwendung zugelassenen Privatrecht als „allgemeines, durch die zivilisierten Nationen anerkanntes Rechtsprinzip" angesehen werden kann („principes généraux reconnus par les nations civilisées:" „the general principles of law recognized by civilised nations").

Unter der Formel „allgemeine Rechtsprinzipien" sind Rechtsbegriffe zu verstehen, die nicht nur in einer einzelnen Rechtsordnung vorkommen, sondern in allen oder zu mindest in den bedeutendsten Privatrechtsordnungen in ähnlicher Weise entwickelt worden sind[182]). Wie der geschichtliche Rückblick gezeigt hat, ist die cl. r. s. st. früher als allgemeines Rechtsprinzip in Geltung gewesen, aber in den späteren Gesetzgebungswerken und insbesondere im Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch nur in einzelnen Rechtsinstituten verwandt worden und als praktisch anwendbares allgemeines Rechtsprinzip verloren gegangen. Das Gleiche gilt nach Lauterpacht[183]) für das englische Recht und darf ohne besondere Prüfung in ähnlicher Weise auch für die übrigen Rechtsordnungen angenommen werden. Der Gedanke der Klausel ist danach heute wie früher in allen Rechtsordnungen enthalten. Aber ihren rechtlichen Ausdruck findet sie heute nicht mehr schlechthin als Rechtsprinzip sondern in dem einzelnen speziellen Rechtsinstitut, etwa im Rücktritts- oder Kündigungsrecht. Eine cl. r. s. st., wie sie im Völkerrecht verteidigt wird, besteht in den heutigen Privatrechtsordnungen also nicht mehr und kann demnach auch nie auf dem Wege von Art. 38, Ziff. 3 des Statuts in das Völkerrecht eingeführt werden. Denkbar wäre allein, daß der Haager Gerichtshof einzelne Privatrechtsinstitute, in denen der Klauselgedanke mit zum Ausdruck kommt, für völkerrechtliche Entscheidungen verwertet und so Gedanken der alten cl. r. s. st. in seine Praxis mit übernimmt. Aber auch damit wäre noch lange nicht die cl. r. s. st. in ihrer üblichen Erscheinungsform Bestandteil des Völkerrechts geworden und selbst wenn man ihren alten Namen auf die neue Praxis des Gerichtshofes übertragen sollte, so bliebe es doch nur die gleiche Bezeichnung für eine andere Sache.

182) So Lauterpacht, S. 67 bis 69.
183) S. 173.

Die Möglichkeiten des Haager Gerichtshofes, in besonderer Klauselpraxis einen für das Völkerrecht verwendbaren Grundsatz herauszubilden, sind also sowohl durch seine formale Zuständigkeitsbegrenzung wie durch die materiellrechtlichen Hemmnisse noch stark eingeschränkt.

3. Teil

ARTIKEL 19 DER VÖLKERBUNDSSATZUNG

§ 43. Einleitung.

In den vorhergehenden Ausführungen ist zur Darstellung gebracht worden, daß die Grundgedanken der Klausel, die im Privatrecht in Sonderinstituten aufgegangen sind, insoweit unter Umständen nach den Gesichtspunkten des Art. 38, Ziff. 3 von dem Haager Gerichtshof für die Völkerrechtspraxis entwickelt werden könnten.

Bei alledem bleibt aber stets zu bedenken, daß ein Gerichtshof nur darüber urteilen kann, ob eine Vertragsbestimmung besteht oder aufgehoben ist. Damit wird den Parteien durchaus nicht in allen Fällen geholfen sein. Denn oft werden nur einzelne Bestimmungen des Vertrages als ungültig beurteilt werden können, die aber in dem Gesamtgefüge des Vertrages nicht einfach anulliert, sondern durch andere, den Verhältnissen angepaßte Bestimmungen ersetzt werden müssen. Dies überschreitet indessen die Macht jedes Gerichtshofes, der nur altes Recht feststellen, aber nicht neues Recht schaffen kann. Hier bedarf es wieder der eigenen Mitwirkung der Parteien. Diesem Gedanken wird Art. 19 gerecht, der eine Revision unanwendbar gewordener Verträge gerade durch die beteiligten Staaten vorsieht.

Aber noch aus anderem Grunde steht Art. 19 berechtigt neben einer etwaigen Klauselpraxis des Internationalen Gerichtshofes. Denn durch die Tätigkeit des Haager Gerichtshofes können bei weitem noch nicht alle Reibungspunkte zwischen den Staaten, die aus den Gedankengängen der cl. r. s. st. immer aufs neue wieder entstehen werden, ausgeglichen werden. Wie schon im innerstaatlichen Recht beispielsweise eine Revolution als überrechtliche Macht der Beurteilung des Rechts entzogen ist, so sind im Völkerrecht noch viel mehr zwischenstaatliche Spannungen durch das Recht nicht zu lösen. Die Fälle werden häufig sein, in denen bei Verhandlungen vor dem

Internationalen Gerichtshof eine befriedigende Entscheidung mit Hilfe rechtlicher Gesichtspunkte nicht fallen kann, die politische Lage aber gleichwohl eine Lösung erheischt, da der unveränderte Fortbestand des Vertrages unerträgliche Spannungen hervorrufen würde, die letzten Endes sogar eine Gefährdung des Friedens bedeuten könnten. Eine solche Lösung würde dann allerdings nicht mehr auf dem Boden des Rechts, sondern vermutlich auf dem der Politik anzustreben sein. Sie scheint von den Schöpfern der Völkerbundssatzung Art. 19 vorgesehen.

Aufgabe des folgenden Teiles der Arbeit ist es danach:

Erkundung der Bedeutung des Art. 19 sowie Feststellung seines Verhältnisses zur cl. r. s. st. als politischer Maxime und zu einer evtl. durch den Internationalen Gerichtshof herauszubildenden Klauselpraxis. Art. 19 der Völkerbundssatzung lautet:

Die Bundesversammlung kann von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationaler Verhältnisse auffordern, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnten.

L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société a procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

The Assembley may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.

I. Abschnitt

Entwickelungsgeschichte von Artikel 19

§ 44.

Die Fassung von Art. 19 läßt auf den ersten Blick die großen Schwierigkeiten erkennen, denen jeder Versuch, Inhalt und Bedeutung des Artikels zu bestimmen, begegnen muß. Um den Gedanken der Rechtsschöpfer möglichst gerecht zu werden, bedarf es in erster Linie einer Darstellung seiner Entwicklungsgeschichte. Es sei dabei allerdings gleich zu Beginn hervorgehoben, daß in den offiziellen Satzungsberatungen über Art. 19 gar keine Debatten geführt worden sind, aus denen sich brauchbare Schlüsse über seinen Inhalt und seine Begrenzung ziehen ließen. Interessant und bedeutungsvoll ist sein entwicklungsgeschichtlicher Zusammenhang mit Art. 10 der Völkerbundssatzung, aus dem der heutige Art. 19 erst in den letzten Monaten der Vorarbeiten hervorgegangen ist. So wird es auch erklärlich, daß von ihm keine Spur in den ersten Entwürfen, wie den Plänen Phillimore's und Oberst House's zu finden ist.

Der Entwurf der Fabier hatte allerdings die Nachprüfung veralteter Verträge durch ein bestimmtes Verfahren in einem Zusatzartikel (10a) bereits vorgesehen. Jeder Vertragspartei sollte danach das Recht zustehen, bei der Bundesversammlung die volle oder teilweise Nichtigkeitserklärung eines Vertrages zu beantragen. Die Versammlung sollte ihrerseits aus drei Gründen zur Nichtigkeitserklärung eines Vertrages oder einer Vertragsbestimmung berechtigt sein:

1. Wenn ein späterer Vertrag bestände, durch den der frühere seinem Wesen nach aufgehoben würde,
2. Wenn ein Signatarstaat seine Existenz als unabhängiger Staat verloren habe,
3. Wenn eine solche Veränderung der Sachlage eingetreten sei, daß der Zweck des Übereinkommens nicht mehr erreicht werden könnte[184]).

184) Zitiert nach Schücking, zu Art. 19, S. 661.

Die hier bereits gegebenen Ansätze sind später nicht selbständig weiter verfolgt worden. Sie gingen verloren und der Gedanke für Art. 19 wurde erst nach langer Zwischenzeit aus Art. 10 erneut geboren. Dieser Artikel garantiert den Staaten die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit. Bereits Wilson hatte in Art. 3 seines ersten Entwurfes[185]) diesen seinen besonderen Lieblingsgedanken dadurch eingeschränkt, daß er Grenzberichtigungen vorsah, wenn sie entweder infolge der bestehenden Verhältnisse aus ethnischen, sozialen oder politischen Gründen gemäß dem Selbstbestimmungsrecht der Völker notwendig wären oder von $^3/_4$ der Delegierten in wohlverstandenem Interesse der beteiligten Völker verlangt würden. Das ist bereits der Grundgedanke des Art. 19, freilich noch beschränkt auf die Garantie territorialer und politischer Belange und noch nicht auf alle Verträge ausgedehnt, in der Wirkung aber andererseits gegenüber dem heutigen Art. 19 bedeutend verschärft, indem hier sogar eine materielle Entscheidung der Bundesversammlung vorgesehen war.

Der Entwurf Cecil's sieht in dem gleichen Zusammenhang (Kapitel I, 2) eine Empfehlung von Veränderungen in den gegenseitigen Vertragsbeziehungen durch den Völkerbund vor, die für den Fall der Nichtannahme von Seiten der beteiligten Staaten die übrigen Mächte von ihrer Verpflichtung „to protect the territory en question from forcible aggression" befreien würde.

Die Entwürfe von Cecil-Miller und Hurst Miller schränken die von Wilson beabsichtigte Wirkung noch weiter ein und formulieren den gleichen Gedanken in den wörtlich übereinstimmenden Artikel ihrer Entwürfe (C. M. draft A. III, 2; H. M. draft A. VII, 2) folgendermaßen:[186])

> „If at any time it should appear that any feature of the settlement made by this Covenant and by the present treaties of peace no longer conforms to the requirements od the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties any modification which it may think necessary. If such recommendation it not accepted by the parties affected, the States, membres of the League, shall cease to be under any obligation in respect of the subject matter of such recommendation."

185) D. H. Miller I, 52; 2,12 ff. und S. 70, 72.
186) D. H. Miller I, 70, 72; II, 134.

Der Völkerbund sollte danach den in Frage kommenden Staaten lediglich einen Rat erteilen, dessen Nichtbefolgung allerdings gewisse Konsequenzen in Gestalt negativer Sanktionen nach sich zog.

Auch Wilson erklärte sich in seinem 3. Pariser Entwurf mit den vorstehenden Modifizierungen des Garantieartikels einverstanden[187]). Erst die hieran anschließenden Kommissionsbesprechungen führten dann zur endgiltigen Entwicklung des Art. 19. Der Gedanke, einen Weg für die Revision von Verträgen zu bahnen, sprengte den Rahmen des Art. 10 und wurde als Notwendigkeit für alle Verträge empfunden. So gelangte in der 8. Kommissionssitzung[188]) der Vorschlag Cecils, einen neuen Art. 24 für die Revision obsoleter Verträge zu schaffen, zur Debatte. Der hierzu von britischer Seite eingebrachte Vorschlag hatte folgenden Wortlaut[189]):

> „the Body of Delegates shall make provision for the periodic revision of treaties which have become obsolete and of international conditions, the continuance of which may endanger the peace of world."

In einem hierauf bezüglichen Memorandum[190]) vom 9. 2. 1919 rügte Miller, daß der Bundesversammlung ein Recht zur Vertragsrevision zugestanden werden sollte, da diese Befugnis weit über die Kompetenz des Völkerbundes hinausgehend, der Versammlung die Rechte eines internationalen Parlaments einräumen würde. Miller schlug dafür seinerseits als Fassung vor:

> „the Body of Delegates shall make recommendations as to the periodic revision of treaties..."

Also nur ein Rat, eine Empfehlung! Schließlich wurde zunächst als Art. 23 die Wilson'sche Fassung angenommen[191]):

> „it shall be the right of the Body of Delegates from time to time to advise the reconsideration by the States, membres of the League, of treaties which have become inapplicable, and of international conditions, the continuance of which may endanger the Peace of the world."

---

187) D. H. Miller I, 73.
188) D. H. Miller I, 202. II, 287 ff. (document 19).
189) D. H. Miller, II, 556.
190) D. H. Miller, I, 202: If this Article means that the Body of Delegat., have any power beyond that of recommendation it is bad. if it means that they have only power of recommendation, it should say so."
191) D. H. Miller I, 203.

Diese Fassung blieb auch in den folgenden Plänen und Sitzungen unverändert. [Durch das Februar-Komitee wurde der bisherige Art. 23 in Art. 25 umgewandelt (I, 216) und in der 10. Kommissionssitzung als Art. 25 angenommen (I, 267 = II, 490). In dem Entwurf vom 26. 3. 1919 erscheint er wieder als Art. 22 (II, 648)]. In dem späteren Kommissionsentwurf vom 5. April 1919[192]) wird Art. 19 in der endgültigen heutigen Fassung aufgeführt, ohne daß es ersichtlich ist, welche Gründe zu den allerdings nur unbedeutenden redaktionellen Änderungen maßgebend gewesen sind. Der Artikel hat seitdem die eingangs wiedergegebene Fassung beibehalten.

Aus der Entwicklungsgeschichte des Art. 19 ist also für eine Forschung nach seinem Umfang nur wenig zu gewinnen. Als von einiger Bedeutung dürfte lediglich die Veränderung zwischen dem ersten britischen Vorschlag, in der von einem Revisionsrecht die Rede war, und der endgültigen Fassung, wonach der Versammlung lediglich die Befugnis zur Erteilung eines Rates erteilt wird, festzuhalten sein. Gerade diese Interpretation über die Wirkung des Art. 19 bedarf aber später noch eingehender Erörterung.

192) D. H. Miller II, 672.

II. Abschnitt

Anwendungsversuch von Art. 19 vor dem Völkerbund

§ 45.

Zur Vervollständigung der geschichtlichen Grundlagen ist noch des für eine Interpretation äußerst lehrreichen und bisher einzigen Anwendungsversuches von Art. 19 im Völkerbund zu gedenken[193]).

Die beiden Staaten Bolivien und Chile waren in den 80iger Jahren des vorigen Jahrhunderts in einen langwierigen Krieg verwickelt, dessen Feindseligkeiten zwar 1884 durch einen Waffenstillstand eingestellt wurden, der seine endgültige Beendigung aber erst in dem Friedensschluß der beiden Mächte vom 20. 10. 1904 gefunden hat. Auf Grund dieses Friedens verlor Bolivien seine Küstengebiete und Chile gestattete ihm lediglich einen Zugang zu dem Ozean durch die Häfen Arica und Antofagosta. Andererseits verpflichtete sich Chile zum Bau einer Eisenbahn durch das neu erworbene Gebiet bis nach Bolivien, um diesem dadurch eine Eisenbahnverbindung zu den beiden genannten Häfen zu schaffen. Bolivien vermochte sich indes mit dem Verlust seiner Küstengebiete nie endgültig abzufinden. So richtete es im Einvernehmen mit seinem Bundesgenossen Peru bereits bei der ersten Bundesversammlung zwei besondere Anträge an den Generalsekretär mit dem Begehren, kraft des Art. 19 der Völkerbundssatzung eine Revision des zwischen Chile und Bolivien sowie zwischen Peru und Chile geschlossenen Vertrages durchzuführen.

Peru zog seinen Antrag am 2. 12. 1920 zurück, so daß allein der bolivianische Antrag gem. Art. 4, 2d der Geschäftsordnung auf die

---

193) Kurze Darstellung der geschichtlichen Vorfälle und Würdigung derselben findet sich bei Kellor I, 372 ff. 377, 382. Ebens. bei Bouffall, S. 891 und bei Goellner, S. 46.

Tagesordnung der zweiten Bundesversammlung im Jahre 1921 gesetzt wurde[194]).

Unter wiederholter Anrufung des Art. 19 begehrte Bolivien die Revision des Vertrages mit Chile vom 20. 10. 1904 auf Grund folgender Argumente:

1. Der Vertrag sei ihm aufgezwungen worden.
2. Einige seiner Bestimmungen seien nicht zur Ausführung gelangt.
3. Der gegenwärtige Stand der Dinge stelle eine Gefährdung des Friedens dar.
4. Bolivien sei durch den genannten Vertrag jedes Zugangs zum Meer beraubt worden.

Chile protestierte demgegenüber in einem an den Völkerbund gerichteten Schreiben gegen das Vorgehen und die Anschuldigungen Boliviens. In der ersten Sitzung der zweiten Bundesversammlung am 7. 9. 1921 nahmen beide Regierungen Gelegenheit, ihren Standpunkt ausführlich darzulegen. Der erste Delegierte Chile's, Mr. Edwards, führte etwa folgendes aus[195]):

Der Völkerbund sei für die von Bolivien angeschnittene Frage völlig unzuständig und müsse sie ohne Eintritt in eine Debatte von Beginn an zurückweisen. Es stehe im schärfsten Widerspruch mit den anerkannten Regeln des internationalen Rechts, welches die alliierten und assoziierten Mächte gerade erst auf den Schlachtfeldern Europas verteidigt hätten, daß ein Staat die Revision eines Friedensvertrages mit Recht gegen den Willen des andern Staates begehren könne. Die Zulassung einer solchen Revisionsmöglichkeit bedeute binnen kurzem völlige Anarchie im Staatenleben. Überdies habe die Bundesversammlung nach Art. 19 lediglich das Recht, die Parteien zu neuer Prüfung des Vertrages von 1904 einzuladen, sofern dieser für unanwendbar erachtet werde. Keinesfalls könne jedoch die Bundesversammlung eigenmächtig zu einer Revision schreiten. Die Einladung könne auch gem. Art. 5, Abs. 1 der Satzung nur durch einstimmigen Beschluß wirksam ergehen. Einstimmigkeit erfordere aber in gleicher Weise die Zustimmung der beteiligten Parteien, da nach der Gesetzestechnik der Völkerbundssatzung die beteiligten Staaten nur dann von der Abstimmung ausgeschlossen seien, wenn dies, wie in Art. 15 geschehen.

194) Act. Ass. 1921, S. 580.
195) Actes de la deuxième Assemblée 1921, Genf, S. 45 ff.

ausdrücklich bestimmt sei. Diese Zustimmung werde von Chile bereits jetzt versagt. Wie könne schließlich ein Vertrag nach 17jähriger Anwendung und Beobachtung als unanwendbar bezeichnet werden, wie es Art. 19 voraussetze? Wer wollte auch nur im entferntesten eine Gefahr des Weltfriedens vermuten, wenn nicht einmal der Frieden zwischen Chile und Bolivien gefährdet sei? Denn es sei doch nach dem Sinn des Art. 19 ausgeschlossen, daß ein Staat die Revision eines Vertrages auf Grund der bloßen Drohung erreichen könnte, daß er sonst einen Waffenkonflikt herauf beschwören würde. Die Haltung Boliviens könne aber nur in dieser Richtung verstanden werden.

Aus den genannten Gründen widersetze sich Chile, jeder Einladung von Seiten des Völkerbunds und erkläre bereits jetzt, daß es einen etwaigen Beschluß der Versammlung im Sinne des Art. 19 ablehnen müsse.

Die bolivianischen Delegierten Aramayo und Canelas brachten folgende Gedanken zum Vortrag:

Ihr Antrag stütze sich in erster Linie auf Art. 19 der Völkerbundssatzung. Sie beabsichtigten darum auch nicht die Revision des Vertrages zu erzielen, sondern wünschten vor allem eine eingehende Untersuchung der Frage. In Wirklichkeit stelle die Weigerung der chilenischen Regierung nur einen Ausfluß des Prinzips, daß sich der Völkerbund nicht in Angelegenheiten der neuen Welt mischen dürfe, dar. Was den eigentlichen Vertrag aber angehe, so sei dieser nicht nur unanwendbar, sondern bis heute unangewandt geblieben. Unter Bezugnahme auf eine gutachtliche Äußerung von Poincaré:

> „Aucune exception d'incompétence ne peut être opposée à la Bolovie ,puisque la compétence de la Société est formellement établie par les articles 3, 15 et 19. Aucune autre fin de non recevoir ne saurait non plus être soulevée, puisqu'en adhérant à la Société des Nations le Chili a accepté la nomination des commissions prévues à l'article 5, comme un moyen permanent d'information pour la Société."

beantragten sodann beide Delegierten gem. Art. 5 der Satzung in Verbindung mit Art. 4, Ziff. 2 und 14, Ziff. 2 des Statuts Überweisung an eine Kommission zur Prüfung.

Der chilenische Gesandte widersprach diesem, da es sich um eine Zuständigkeitsfrage handele, über die die Bundesversammlung ohne Einforderung eines Gutachtens selbständig zu entscheiden habe. Auf

Vorschlag des Präsidenten wurde die Entscheidung hierüber auf die nächste Sitzung verschoben. Bei Beginn der 13. Vollversammlung am 15. 9. 1921 setzte man sodann zur Erstattung eines Gutachtens über Art. 19 eine Juristenkommission ein und vertagte die Diskussion bis zum Eingang des Gutachtens[196]).

Das Gutachten der Kommission wurde in der folgenden Sitzung am 28. 9. 1921 verlesen und beschränkt sich auf folgende nur oberflächliche Feststellungen[197]):

„Que, telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie est irrecevable, L'Assemblée de la Société des Nations ne pouvant d'elle même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants.

Que le Pacte tout en professant le respect scrupuleux de toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, attribue, par l'article 19, à l'Assemblée la faculté d'inviter (en anglais! advise' soit: conseiller) les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen de certaines situations internationales;

Qu'une pareille invitation peut seulement être faite dans le cas où des traités sont devenus inapplicables, c'est-à-dire lorsque l'état des choses existant au moment de leur conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer — ou bien encore dans le cas ou existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde;

Que le cas échéant l'Assemblée aurait à s'assurer si une de ces circonstances se présente à son examen."

Danach sollte also der Antrag aus dem formalen Grunde, daß er zu weitgehend auf Revision des Vertrages gestellt sei, verworfen werden.

Der chilenische Gesandte erklärte sich mit dem Inhalt des Gutachtens in hohem Maße einverstanden und erklärte weiterhin die Bereitwilligkeit seiner Regierung zu neuen Verhandlungen mit Bolivien:[198]) „je suis en mésure de declarer que rien ne nous sera plus

196) Act. Ass. 1921, S. 261/263.
197) Act. Ass. 1921, S. 466 ff.
198) Act. Ass. 1921, S. 467.

agréable que d'envisager directement avec elle les meilleurs moyens d'aider à son développement."

Der Vertreter Boliviens bedauerte in seiner Kritik,[199]) daß das Gutachten lediglich im formalen haften geblieben und auf die Sache selbst so gut wie garnicht eingegangen sei. Er erklärte aber schließlich unter Vorbehalt aller Ansprüche, die Angelegenheit erneut vor dem Völkerbund zur Sprache zu bringen, von seinem Antrage absehen zu wollen.

Lord Balfour nahm im Anschluß hieran Gelegenheit, die gütliche Beilegung des Konfliktes zu begrüßen und die Parteien zur Aufnahme von freundschaftlichen Verhandlungen zwecks endgültiger Beilegung aller Zwistigkeiten zu ermuntern. Die Angelegenheit wurde danach von dem Präsidenten für erledigt erklärt und von der Tagesordnung abgesetzt. Weitere Erörterungen haben über die Frage in den späteren Versammlungen nicht mehr stattgefunden.

Die Entscheidung des Streites zwischen Chile und Peru über das Plebiszit in den Provinzen Tacna und Arica ist inzwischen durch das Protokoll vom 20. 7. 1922 dem Schiedsspruch des Präsidenten der Vereinigten Staaten unterworfen worden[200]).

Dagegen ist eine Einigung zwischen Chile und Bolivien bis heute noch nicht erreicht.

Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß die chilenische Regierung zur Darlegung ihrer Stellungnahme in dem bolivianischen Streitfall ein livre rouge herausgegeben hat, in welchem neben amtlichen Äußerungen die von der chilenischen Regierung eingeforderten Gutachten angesehener Juristen zu der Streitfrage niedergelegt sind. Obwohl diese Gutachten als parteigebundene Äußerungen nur mit Vorbehalt aufzunehmen sind, sollen sie doch als zu Art. 19 vertretene Ansichten in engem Anschluß an Goellner kurz nachgezeichnet werden.

John W. Dawis hebt als entscheidend für die ganze Angelegenheit die beiden Fragen hervor: Ob die Bundesversammlung für den Antrag der bolivianischen Regierung überhaupt zuständig und wie weit Chile in der Lage sei, die Diskussion über die Frage von Beginn an zu verhindern. Er entscheidet sich dafür, daß die Versammlung durch nichts berechtigt sei, irgend einen Vertrag zu revidieren. Dies sei vielmehr allein die Angelegenheit der vertragschließenden Parteien. Im übrigen hält Dawis auf Grund allgemeiner Parlaments-

199) Act. Ass. 1921, S. 468 ff.
200) A. J. 1923, S. 87; Kellor I, 377, 382.

gebräuche zur Entscheidung der Frage, ob ein Punkt auf der Tagesordnung verbleiben oder abgesetzt werden solle, einfache Majorität für erforderlich und genügend. Für einen Rat im Sinne des Art. 19 erscheint ihm auf Grund von Art. 5 der Satzung Einstimmigkeit erforderlich.

M. Charles Dupuis spricht gleichfalls der Versammlung jedes Recht auf Revision eines Friedensvertrages ab und hält eine Einladung zu einer Revision nur auf diplomatischem Wege außerhalb der Versammlung für möglich, da innerhalb der Bundesversammlung ein solcher Wunsch nur mit Einstimmigkeit beschlossen werden könne und infolgedessen der Widerspruch eines einzigen Staates jede Diskussion über die Frage hinfällig mache. Schließlich sieht Dupuis sowohl in Art. 10 der Satzung, durch den sich auch Bolivien zur Achtung der gegenwärtigen Grenzen verpflichtet habe wie in der durch Art. 21 der Satzung ausgesprochenen Monroe-Doktrin entscheidende Hindernisse für den bolivianischen Antrag.

Nach M. Paul Fauchille kann der Einladungsbeschluß nach Vorschlag der Versammlung oder eines einzelnen Mitglieds gefaßt werden. Ob diese Einladung ergeht, steht aber im freien Belieben der Versammlung, denn „l'Assemblée peut". Einstimmigkeit ist für den Beschluß nach Art. 5 Voraussetzung. Als unanwendbar werden solche Verträge bezeichnet, die infolge eines von dem Willen der Parteien unabhängigen Ereignisses unausführbar geworden sind. Den Weltfrieden gefährdende internationale Verhältnisse sind nur solche, die einen Weltkrieg oder zu mindest einen Krieg von großem Ausmaß hervorrufen könnten. Gerade in den Verhältnissen zwischen Bolivien und Chile, die seit 1904 durch keine ernstliche Differenz getrübt worden sind, kann eine solche Gefährdung nicht erblickt werden. Auch steht der Versammlung kein Revisionsrecht zu. Schließlich ist Art. 21 nicht zu übersehen.

Von M. William Finlay wird besonders der Charakter der Unanwendbarkeit bei Verträgen betont. Derselbe sei nicht zu verwechseln mit Situationen, die auf Grund eines Krieges oder Friedensschlusses einem Staat auferlegt worden seien. Bloßer Zwang könne nie als ausreichender Grund zur Auflösung eines Vertrages angesehen werden. Auch seien die Zwistigkeiten zwischen den beiden in Rede stehenden Staaten nicht derart, daß aus ihnen eine Gefährdung des Weltfriedens zu befürchten wäre. Für den Beschluß im Sinne des Art. 19 sei Einstimmigkeit geboten. Überdies stehe die Monroe-Doktrin allen Ansprüchen entgegen.

M. André Weiss verneint in gleicher Weise auf Grund von Art. 21 die Zuständigkeit der Versammlung. Für den Beschluß zu einer Aufforderung im Sinne des Art. 19 verlangt er weiterhin Einstimmigkeit unter Einbeziehung der streitenden Parteien. Den in Rede stehenden Vertrag hält der Gutachter sowieso nicht für unanwendbar, denn er sei ja seit 17 Jahren ausgeführt worden. Zwang bei Vertragsabschluß, so fährt er fort, ist kein ernstliches Hindernis für die Ausführung eines Friedensvertrages. Im übrigen ist die Lage zwischen Bolivien und Chile keineswegs für den Weltfrieden gefährdend. Die Voraussetzungen für Art. 19 sind nach seiner Ansicht daher nicht gegeben.

III. Abschnitt

Auslegung von Artikel 19

§ 46. Vorbemerkungen.

Mit vorstehender Darstellung sind alle heute über Art. 19 bekannten Grundlagen, die für eine Interpretation zu berücksichtigen sind, erschöpft. Sie sind spärlich genug. Gleichwohl gilt es durch die unbestimmten Begriffe des Artikels einen Weg zu finden, der zu einer vernünftigen und praktischen Auslegung führt.

Bereits in den vorstehenden gutachtlichen Äußerungen mußten wiederholt Ansichten skizziert werden, die mit einer solchen praktischen Auslegung schwerlich vereinbar sind. So, wenn beispielsweise Dupuis die ganze Angelegenheit unter Ausschaltung der Bundesversammlung auf diplomatischem Wege erledigt sehen will, oder wenn die verschiedensten einschränkenden Klauseln zu dem Begriff der „Unanwendbarkeit" von Verträgen ersonnen werden und bedenkenlos Einstimmigkeit für eine Aufforderung im Sinne des Art. 19 gefordert wird, ohne die nötigen Konsequenzen solcher Auslegung zu ziehen und zu rechtfertigen. Von anderer Seite wird wieder als selbstverständlich hingestellt, daß Art. 19 auf Friedensverträge überhaupt nicht Anwendung finden könne. Warum, ist ebenfalls nicht ersichtlich.

Es muß dem gegenüber diesseits vor Beginn jeder Interpretation betont werden, daß Art. 19 ein bedeutsamer Schritt in der Entwicklung einer cl. r. s. st. ist und ebenso als Verfahrensweg für die Evolution des Völkerbundes von hoher Bedeutung sein kann; daß sich also eine Interpretation in strengem Einklange mit dieser inneren Richtung des Artikels, die mit dem Gesamtgefüge des Völkerbundes eng verbunden ist, zu halten hat.

Am 29. 3. 1919 hatte der Graf Brockdorff-Rantzau als Führer der deutschen Delegation der Berliner Friedenskonferenz die Gegenvorschläge Deutschlands zu den Friedensbedingungen übersandt. Die Antwortnote der Alliierten und Assoziierten Mächte vom 16. 6. 1919 enthielt ein besonderes an den deutschen Delegationsführer gerichtetes

und von Clemenceau unterzeichnetes Begleitschreiben,[201]) das folgende Sätze enthielt:

„Sie sind der Ansicht, daß dieser Vertrag nicht nur eine gerechte Erledigung dieses großen Krieges darstellt, sondern daß er auch die Grundlagen schafft, auf der die Völker Europas in Freundschaft und Gleichheit zusammen leben können. Er schafft aber gleichzeitig auch den notwendigen Apparat für die friedliche Erledigung aller völkerrechtlichen Fragen durch Aussprache und Übereinstimmung, wodurch die im Jahre 1919 geschaffene Regelung selber von Zeit zu Zeit abgeändert werden und neuen Ereignissen und neu entstandenen Verhältnissen angepaßt werden kann....."

Hiermit hat Clemenceau unzweifelhaft auf Art. 19 als den notwendigen Apparat für die Revision von Verträgen hingewiesen[202]). Hier ist also von einem in den Friedensverhandlungen hervorgetretenen Staatsmann Richtung und Zweck des Artikels angedeutet. Eine sinnvolle Auslegung wird darum bestrebt sein, sich mit diesem Gedanken im Einvernehmen zu halten.

Sinn von Art. 19 ist nach alledem, den Veränderungen im staatlichen Leben Rechnung zu tragen und eine Revision von Verträgen und internationalen Verhältnissen zu vermitteln. Sein Grundmotiv ist dabei Erhaltung der friedlichen Beziehungen der Staaten und möglichste Ausschaltung aller zu neuen Kriegen führenden Spannungen. Art. 19 tritt damit, ohne die Souveränität der Staaten anzutasten, in die Reihe der besonderen Friedensartikel der Völkerbundssatzung ein. Da Art. 19 ein eigentliches Revisionsrecht nach seinem Wortlaut der Bundesversammlung offensichtlich nicht zuspricht, sein eigener Sinn aber gerade in der Ermöglichung und Erleichterung solcher Revision von Verträgen und Verhältnissen besteht, handelt es sich vorzüglich darum, die Beziehungen des heute geltenden Artikels im Hinblick auf jenes letzte Ziel aufzufinden. Hierzu bedarf es einer eingehenden Auslegung der in ihm enthaltenen Begriffsbestimmungen.

Es ergeben sich dabei folgende Fragen:

Wer ist für die Einleitung des Verfahrens nach Art. 19 antragsberechtigt?

---

201) Le Temps vom 18. 6. 1919 = Schücking S. 661 = Goellner S. 102 = Urkunden zum Friedensvertrag S. 573.

202) So auch Schücking, S. 662, Goellner, S. 102.

Welche Rolle spielt in diesem Verfahren die Bundesversammlung?

Wann sind Verträge unanwendbar geworden?

Bezieht sich der Relativsatz von Art. 19, Teil II auch auf Art. 19, Teil I?

Nach welchen Kriterien bestimmt es sich, ob internationale Verhältnisse den Frieden gefährden?

Welche juristische oder sonstige Bedeutung hat die Aufforderung? Welcher Art ist ihre Wirkung? Besteht etwa eine Pflicht zur Rechenschaft der aufgeforderten Staaten?

Wie ist der prozessuale Gang für ein Verfahren nach Art. 19? Erfordert der Beschluß Einstimmigkeit oder Stimmenmehrheit?

§ 47. Die Antragsberechtigung.

Der Wortlaut des Art. 19 gibt keinen direkten Aufschluß darüber, wer für die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 19 antragsberechtigt ist. Die Antwort ergibt sich aber einwandfrei aus Art. 4, Ziff. 2, c, d der Geschäftsordnung, die besagen:

„L'ordre du jour de chaque session annuelle comprendra:

c) les questions proposées par le Conseil;

d) les questions proposées par un Membre de la Société.

Nach Goellner[203]) hat auch im Fall Bolivien der damalige Präsident der Versammlung, Paul Hymans, in der Mitteilung an die bolivianische Delegation, daß ihre Anträge auf die Tagesordnung gesetzt seien, auf den gleichen Art. 4, 2 d Bezug genommen.

In erster Linie ist also jedes Mitglied berechtigt, einen entsprechenden Antrag bei der Bundesversammlung einzubringen. Gleichgültig ist es hierbei, ob das Bundesmitglied selbst an dem Konflikt beteiligt oder völlig uninteressiert ist. Anhaltspunkte für eine Beschränkung in dieser Hinsicht sind nirgendwo aufzufinden, das Recht von § 4 Gesch. Ordng. ist vielmehr allen Mitgliedern in gleicher Weise vorbehalten. Dies entspricht auch durchaus dem Sinn des Völkerbundes, der an Stelle bloßer Machtpolitik der Großstaaten auch dem Rechtsgedanken zur Anerkennung verhelfen will. Das Prinzip kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, daß die Satzung allen

203) S. 63.

Staaten in der Völkerbundsversammlung und dem Völkerbundsrat nur je eine Stimme erteilt. Ein Ausfluß des gleichen Rechtsgedanken ist es, wenn auch der an dem einzelnen Streitfall zwar nicht beteiligte, aber an der Völkergemeinschaft im ganzen interessierte Staat für ein Verfahren nach Art. 19 antragsberechtigt ist. Diese durch Art. 4 der G. O. an die Hand gegebene Auslegung findet ihre Bestätigung in dem methodisch mit Art. 19 eng verwandten Art. 11, Abs. 2 der Satzung, nach welchem „jedes Bundesmitglied das Recht hat, in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Frieden abhängt, zu stören droht." Hier ist das Prinzip ausdrücklich ausgesprochen. Aus dem Fehlen eines gleichen Hinweises in Art. 19 ist aber nicht etwa ein argumentum e contrario zulässig, sondern es muß nach dem Sinn der Völkerbundssatzung aus der engen Verbundenheit von Art. 11, Abs. 2 und Art. 19 gefolgert werden, daß auch hier jedem Bundesmitglied das bezeichnete Antragsrecht zusteht.

Staaten, die dem Völkerbund nicht angehören, sind allerdings ohne Antragsrecht, denn für sie gilt der allgemeine Grundsatz, daß die Mitgliedschaft zu der Vereinigung, hier dem Völkerbund, Voraussetzung für die Berechtigung zur Stellung von Anträgen ist. Dagegen ist in Übereinstimmung mit Art. 4 G. O. und den Ansichten von Schücking,[204]) Goellner[205]) und Bouffall[206]) das Antragsrecht in gleichem Maße auch dem Völkerbundsrat zuzusprechen. Da die Fassung des Art. 19 keinerlei Beschränkung auflegt, bestehen weiterhin keine Bedenken, das Antragsrecht auch auf den jeweiligen Präsidenten der Bundesversammlung auszudehnen, der nach seiner Stellung besonders über die Erfüllung der Aufgaben des Völkerbundes zu wachen hat, und als Präsident zwar keinen besonderen Staat vertritt, gleichwohl aber gerade ob dieser gleichsam neutralen Haltung alle jene Rechte genießen muß, welche die besonderen Zwecksetzungen des Völkerbundes gewährleisten[207]).

204) S. 662.
205) S. 64.
206) S. 894.
207) Ebenso Goellner S. 64 und Bouffall S. 894.

§ 48. Entscheidungsinstanz.

Ist ein entsprechender Antrag gestellt und auf die Tagesordnung gesetzt — die Modalitäten dieses eigentlichen Prozeßverfahrens werden unten in besonderer Abhandlung erörtert —, so ist die Bundesversammlung das zuständige Organ für Beratung und Entscheidung über den Antrag. Dies ergibt sich einwandfrei aus Art. 19.

Oppenheim[208]) hält es in einer Besprechung des Art. 19 zwar für zweckmäßiger, das Verfahren in die Hände des Völkerbundsrates zu legen. Dieser Vorschlag ist aber lediglich de lege ferenda zu würdigen, da nach eindeutigem Wortlaut heute die Bundesversammlung als allein zuständiges Organ in Frage kommt.

§ 49. „Die Versammlung kann von Zeit zu Zeit."

Welche Bedeutung hat die zeitliche Beschränkung: „Die Versammlung kann von Zeit zu Zeit" eine Aufforderung ergehen lassen? Das Wort „kann" bedeutet nur soviel wie: Die Versammlung hat das Recht zu einer solchen Aufforderung in abstrakto. Ob ein Fall in konkretem Verfahren vor der Bundesversammlung bis zu einer solchen Aufforderung führt, hängt dagegen allein von der Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen ab.

In dem Begriff „von Zeit zu Zeit"[209]) ist naturgemäß auch keine strenge juristische zeitliche Beschränkung des in Art. 19 vorgesehenen Rechtes zu erblicken. Durch die Bestimmung soll vielmehr nur zum Ausdruck kommen, daß das Verfahren nach Art. 19 lediglich als letzter Ausweg zu betrachten ist; daß es also nur in weiser Beschränkung angewandt werden darf, wenn die in Streit befindlichen Staaten eine Einigung aus eigenem Antriebe nicht mehr herbeiführen können. Der Begriff bindet die Bundesversammlung allerdings lediglich moralisch, wenn er ihr aufgibt, von ihrem Recht aus Art. 19 gegenüber

---

208) § 164,4, S. 299 „... it would seem that being such a large political body it is hardly fit for the task, and it would been preferable to have intrusted it to the Council, which is a much smaller body, if the principle of unanimity is to be maintained."

209) Goellner S. 65, mißt dem Begriff eine ähnliche Bedeutung zu: „Le mot ‚de temps à autre' exprime très clairement qu'il ne s'agit pas d'une attribution, disons extraordinaire de l'Assemblée, d'une attribution qui n'est pas habituelle, qui n'est pas quotidienne, qui nécessite une circonspection extrême."

demselben Vertrage oder internationalen Verhältnisse nur unter besonderen Umständen ein zweites oder drittes Mal Gebrauch zu machen. Die zeitliche Beschränkung soll der Aufforderung einen außerordentlichen Charakter erhalten und durch zurückhaltende Verwendung die moralische Wirkung erhöhen. Es bedarf danach wohl nicht erst noch besonderer Betonung, daß die Beschränkung nur im Falle der Wiederholung einer Aufforderung gegenüber demselben Falle eingreift, daß sonst dagegen nur das Vorliegen der übrigen Voraussetzungen pflichtgemäß zu prüfen ist.

§ 50. Unanwendbarkeit von Verträgen.

Besondere Schwierigkeiten stellen sich der Bestimmung des Begriffs, wann Verträge „unanwendbar" geworden sind, entgegen. Art. 19 selbst bietet keine Anhaltspunkte für Maßstab und Begrenzung. So sind bereits verschiedene Formulierungen bekannt geworden, die dem Artikel aber doch mehr oder weniger Gewalt antun.

Die chilenische Delegation[210]) erklärte in Übereinstimmung mit den in ihrem Rotbuch niedergelegten Ansichten als unanwendbar nur Verträge, die noch nicht ausgeführt wären („en voie d'exécution!"), und hielt daraufhin eine Anwendung des Art. 19 auf Friedensverträge nur in besonderen Ausnahmefällen für möglich.

Ein triftiger Grund für diese Beschränkung auf noch nicht ausgeführte Verträge ist nicht zu erkennen. Sicherlich kann ein bereits ausgeführter Vertrag insoweit nicht mehr unanwendbar werden! Aber die Mehrzahl der Verträge besteht heute nicht mehr in einer einmaligen Leistung, sondern in einer dauernden Folge mehr oder weniger wechselseitiger Verpflichtungen. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Friedensverträge des Weltkrieges, die eine Fülle von Leistungen für eine lange Dauer von Jahren vorsehen. Soweit sie wirtschaftliche Leistungen erfordern, sind sie an eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gebunden. Diese Leistungskraft ist jedoch kein fester Faktor, sondern von verschiedenartigen Umständen abhängend bedeutenden Schwankungen unterworfen. Sollte es nicht denkbar sein, daß infolge eines Wechsels von Umständen diese Leistungen für einen Staat einfach untragbar werden? Und wollte man daraufhin ernstlich

210) Act. Ass. 1921, S. 47 oben; Rotbuch, S. 25, 33 (zit. nach Goellner, S. 73, 74, 75).

die Unanwendbarkeit des Vertrages bestreiten, da er ja bis zu diesem Zeitpunkt erfüllt worden sei?

Sollte die chilenische Auffassung in diesem Sinne gemeint sein, so ist sie mit den Anforderungen der Praxis in Widerspruch und abgesehen von der juristischen Rechtfertigung solcher Auslegung schon aus diesem Grunde ungerechtfertigt.

Sollte dagegen nur damit ausgedrückt sein, daß bereits erfüllte Verträge insoweit nicht mehr als unanwendbar bezeichnet werden können, so ist dieser gemäßigten Auslegung beizupflichten. Denn Verträge, die etwa in einer einmaligen Leistung, beispielsweise einer Gebietsabtretung bestehen, können naturgemäß nicht mehr unanwendbar werden, sobald sie bereits ausgeführt, d. h. eben angewandt worden sind. Dies ist logisch unmöglich. Solche Verträge sind nur grundlegend für eine neue Ordnung der Beziehungen zwischen den Staaten und können als solche nie mehr als unanwendbar gewordene Verträge, sondern höchstens gem. Art. 19, Teil II als internationale den Weltfrieden gefährdende Verhältnisse in ein Verfahren nach Art. 19 einbezogen werden.

Gleiches muß gelten für Verträge mit fortdauernden Leistungsverpflichtungen in Ansehung der bereits erfüllten Vertragsleistungen. Für die noch ausstehenden Vertragsleistungen bleibt der Begriff der Unanwendbarkeit dagegen aus natürlichen Gründen weiter verwendbar.

In einem gewissen Gegensatz zu der chilenischen Interpretation stehend warnt Fauchille davor, unausgeführte Verträge den unanwendbaren Verträgen gleichzustellen. In der gutachtlichen Äußerung[211]) vom 27. 6. 1921 versucht er, den Begriff der Unanwendbarkeit folgendermaßen zu bestimmen:

„Un traité doit être considéré comme inapplicable lorsqu'il est devenu inexécutable, par suite d'un fait indépendant de la volonté des parties. Une simple difficulté d'exécution ne saurait suffire à le faire déclarer inexécutable, il faut une impossibilité d'exécution et une impossibilité qui ne soit point l'oeuvre des contractants, car ceux-ci ne doivent pas pouvoir indirectement et d'une manière détournée, se soustraire aux obligations souscrites dans le traité. On doit, d'autre part se garder d'assimiler à un traité inapplicable un traité que les parties n'ont pas exécuté, celui-ci est un traité inappliqué et non pas un traité inapplicable."

211) Zit. nach Goellner S. 75 (Fauchille im chilen. Rotbuch, S. 33).

Auch die weitere Einschränkung Fauchille's, daß die Unanwendbarkeit nur durch ein äußeres, von dem Willen der Parteien unabhängiges Ereignis herbeigeführt werden könne, verstößt in diesem Umfang gegen die innere Aufgabe des Art. 19[212]). Richtig ist hieran allein, daß die böswillige Herbeiführung eines die Unanwendbarkeit bedingenden Umstandes den Begriff der Unanwendbarkeit ausschließt. Abgesehen von diesem Grenzfall ist eine Fülle von Möglichkeiten denkbar, in denen die Unanwendbarkeit eines Vertrages durch ein äußeres, von dem Parteiwillen scheinbar unabhängiges Ereignis hervorgerufen wird, welches aber doch in vielen Fällen unschwer in Beziehung zu dem Parteiwillen zu bringen ist. Denn Politik ist die bewußte Lenkung von Staaten nach Zweckmäßigkeitserwägungen, und kein Ereignis steht ohne innere Beziehung zu andern vom Staatswillen unmittelbar beeinflußten Ereignissen. Die Unanwendbarkeit eines Vertrages wäre danach so gut wie nie gegeben, denn eine geübte Interpretation würde von jedem äußeren Geschehen leicht eine Brücke zu dem Parteiwillen schlagen. Art. 19 wäre damit brachgelegt!

Wie bereits früher hervorgehoben, hat sich die im Streit zwischen Bolivien und Chile eingesetzte Juristenkommission ebenfalls mit der Frage beschäftigt. Nach ihr sind Verträge unanwendbar,

> „wenn der im Augenblick des Abschlusses bestehende Zustand in der Folgezeit, sei es in materieller, sei es in moralischer Hinsicht, so radikale Veränderungen erlitten hat, daß es außerhalb des Bereichs vernünftiger Möglichkeiten liegt, den Vertrag anzuwenden".

Schücking-Wehberg[213]) bemerkt hierzu, daß unter diese Rubrik gerade die wichtigsten, einer Revision bedürftigen Verträge nicht fallen, nämlich „jene, die schon bei Abschluß des Vertrages gegen das Prinzip der Gerechtigkeit verstießen" und verweist zur Ausfüllung dieser Lücke auf das Verfahren Art. 19, Teil II, wonach auch nicht unanwendbar gewordene Verträge in ihrer Eigenschaft als internationale Verhältnisse dem gleichen Verfahren unterworfen werden können, sobald sie den Weltfrieden gefährden. Unerläßliche Voraussetzung ist aber hierfür, daß eine Aufrechterhaltung der Verträge eine Gefährdung des Weltfriedens nach sich ziehen würde. Diese

212) Auch Goellner S. 76, wendet sich gegen diese Auffassung Fauchille's und will insbesondere die im Vertragsgefüge bereits vorhandenen Schwierigkeiten bei Frage nach der Unanwendbarkeit eines Vertrages verwertet wissen.

213) S. 662, a. a. O., Bülow S. 294.

Bedingung wird in der Mehrzahl der Fälle, in denen es sich um bloße Vertragsrevision handelt, nicht erfüllt sein, so daß in Wirklichkeit die Lücke durch den Hinweis auf das Verfahren in Art. 19, Teil II nicht ausgefüllt ist.

Die von der Juristenkommission gewählte Definition ist auch keineswegs zwingend. Art. 19 will alle dort bezeichneten Fälle treffen, er geht aber noch über diesen Rahmen hinaus. Der genaue Wortlaut heißt „unanwendbar gewordene Verträge = treaties which have become inapplicable = traités devenus inapplicables".

Sollen hierunter nicht Verträge fallen, die zunächst beiden Vertragsteilen ausführbar erschienen, deren Unausführbarkeit sich aber später ohne Einfluß irgendwelcher radikaler Veränderungen erwiesen hat? Und nicht minder auch solche Verträge, die zunächst nur einen Staat, beispielsweise in einem Friedensvertrag dem Sieger, ausführbar erschienen, die aber in der Gerechtigkeit der Forderungen vor einem Völkertribunal nicht bestehen könnten? Es ist klar, Verträge werden nicht nur unanwendbar auf Grund radikaler Veränderungen der Vertragsgrundlagen, sondern in gleichem Maße auch auf Grund falscher Kalkulationen bei Vertragsabschluß und bei Zwangsverträgen auf Grund von aller Gerechtigkeit hohnsprechenden Forderungen. Und gerade in diesem letzten Punkte ist die Aufgabe des Völkerbundes zu suchen. Hier die gesetzliche Handhabung einer Vermittlung in Art. 19! Damit wird in die Souveränität der beteiligten Staaten nicht eingegriffen und doch gleichzeitig in mustergültiger Weise die öffentliche Meinung der Staatenwelt durch die unverbindliche Aufforderung den Vertragsstaaten mitgeteilt. Sie wird ihre Wirksamkeit nicht verfehlen. Skylla und Charybdis sind in gleicher Weise vermieden. Sinn und Wortlaut von Art. 19 lassen nur die hier gewählte Auslegung zu.

Es geht auch keineswegs an, Art. 19 auf eine bestimmte Kategorie von Verträgen zu beschränken und etwa besonders die Friedensverträge von seiner Anwendbarkeit auszunehmen. Solche Interpretation ist rein willkürlich, gegen sie spricht überzeugend der Wortlaut des Artikels. Alle laufenden Verträge können in gleicher Weise unanwendbar werden, und es bedürfen vor allem die Friedensverträge, die oft unter Zwangslagen geschlossen werden, der besonderen Fürsorge des Völkerbundes. Denn gerade sie verstoßen nur allzuleicht gegen eine gerechte Verteilung der Lasten und bergen den Keim des Unfriedens und neuer Zwistigkeiten, die zu vermeiden gerade Auf-

gabe des Völkerbundes ist, in sich. Friedensverträge verdienen sowohl aus dem Gesichtspunkt der Klausel wie auch aus dem Prinzip der Friedenserhaltung besondere Beachtung. Sie ausschließen, bedeutet Art. 19 willkürlich und ohne Würdigung der in der gesamten Völkerbundssatzung vorherrschenden Tendenzen auszulegen![214])

Goellner sieht von jedem Versuch einer juristischen Interpretation des Unanwendbarkeitsbegriffes ab und stellt die Beurteilung hierüber allein in das moralisch gebundene Ermessen der Bundesversammlung[215]). Es ist aber weder richtig noch nötig, die Entscheidung lediglich in dem Ermessen der Bundesversammlung zu belassen. Es ist vielmehr für eine Entwicklung des Begriffs dienlich und für eine juristische Interpretation unerläßlich, bestimmte Grundlinien für die Auslegung aufzustellen. An dieser Aufgabe darf die Völkerrechtswissenschaft nicht mit dem Bemerken vorbeigehen, die Entscheidung stehe lediglich im moralischen Ermessen dieses oder jenes Organs, sondern sie hat die Handhabung für eine Entscheidung der Praxis vorzuarbeiten. Sofern sie davon Abstand nimmt, muß das entscheidende Organ selbst diese Arbeit leisten, denn sie gehört zwingend zur Methodik alles Denkens.

Als Ergebnis der hiesigen Untersuchung sei zusammenfassend festgestellt:

Ein Vertrag ist unanwendbar, wenn er unausführbar ist. Unausführbarkeit liegt vor, wenn ein Staat mit einem ihm billiger Weise zuzumutenden Kraftaufwand nicht imstande ist, die von ihm vertragsgemäß verlangte, aber noch nicht erfüllte Leistung zu vollbringen.

Unanwendbarkeit liegt nicht vor, wenn sie durch Umstände bedingt ist, die der sich auf die Unanwendbarkeit berufende Vertrags-

---

214) Vgl. Goellner S. 76: „Ici-sans voulcir faire aucune allusion politique-supposons le cas où tel ou tel Etat doive en vertu d'un traité de paix verser annuellement une ferte contribution a l'exennemi. L'Etat en question verse la somme au milieu de difficultés toujours croissantes — pendant quelques années — mais vu sa situation économique un jour, il n'est pas capable de verser sa contribution."

215) Goellner S. 77: „Les traités inapplicables resteront toujours une notion rélative. Il y aura toujours des Etats qui trouveront q'un traité de paix est onéreux, voire inapplicable, d'autre part leur invoquera le contraire. Ce seront toujours là des questions d'appréciation, des questions dont la solution dépendra d'un examen approfondi par des organes impartiaux. Il serait donc inutile, de rechercher sa portée exacte au point de vue juridique, car des traités devenus inapplicables ne sont pas des objets de considérations juridiques, il convient donc de soumettre la solution de ces problemes à des organes dont la compétance bon vouloir est patent."

partner böswillig selbst herbeigeführt hat. Der Maßstab, wann dem Staat eine Leistung noch zuzumuten ist und wann nicht, ergibt sich aus der Aufgabe des Völkerbundes zur Erhaltung des Weltfriedens und der Beschirmung des Rechts gegenüber einseitiger Machtpolitik sowie auch aus der in Art. 10 besonders garantierten politischen Unabhängigkeit aller Bundesstaaten. Hier entscheidet allerdings letzten Endes doch das moralische Ermessen der Versammlung. Dies ist nichts Außergewöhnliches. Die Grenze für den Beginn der moralischen Sphäre mag im Völkerrecht früher zu ziehen sein als im Privatrecht, sie beginnt aber einmal bei der Anwendung jeder Rechtsnorm, da auch der beste Rechtssatz nicht alle praktischen Fälle maschinenmäßig entscheiden kann, sondern immer der selbst nachdenkenden und entscheidenden Kraft des Richters bedarf. In diesem Zusammenhang sei noch besonders darauf hingewiesen, daß in dem von Art. 19 geprägten Begriff „Unanwendbare Verträge" Gedanken der ehemaligen cl. r. s. st. zum völkerrechtlichen Durchbruch gelangt sind.

Hiermit ist der erste Fall für die Anwendung von Art. 19 erschöpft. Wenn die geschilderten Voraussetzungen gegeben sind, kann eine Aufforderung beschlossen werden.

§ 51. Bezieht sich der Relativsatz von Art. 19, Teil II auch auf Art. 19, Teil I?

Es muß an dieser Stelle bei Übergang der Interpretation von Teil I zu Teil II des Art. 19 einer von Bouffall geäußerten Auffassung entgegengetreten werden, die geeignet ist, die Auslegung des Art. 19 in falsche Bahnen zu leiten. Bouffall will nämlich die zwei getrennten Begriffsreihen, die beide selbständig eine Aufforderung nach Art. 19 begründen können, und zwar „unanwendbar gewordene Verträge" und „internationale den Weltfrieden gefährdende Verhältnisse" miteinander in Verbindung setzen und auch für unanwendbar gewordene Verträge als weiteres Begriffsmerkmal die Weltfriedensgefährdung durch ihre Aufrechterhaltung verlangen:[216])

„Selon notre opinion il faut interpréter cet article dans ce sens que l'objet de l'invitation doit être la révision des traités internationaux, mais seulement de ceux qui ont cessé de répondre aux

216) Bouffall R. D. I. III, série tome 9, S. 901 (1928).

conditions modifiées, ce qui a créé une situation internationale mettant en péril la paix du monde."

Diese Auffassung ist irrtümlich. Der in der deutschen, englischen und französischen Fassung von Art. 19 enthaltene Relativsatz „deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte" bezieht sich lediglich auf die „internationalen Verhältnisse". In der englischen Fassung des Art. 19, die das Wort „consideration" noch einmal besonders wiederholt, kommt dies besser zum Ausdruck als in der deutschen Übersetzung. Die hier vertretene Auffassung, daß sich das Begriffsmerkmal „Gefährdung des Weltfriedens" lediglich auf die vorhergenannten internationalen Verhältnisse beziehen könne, wird durch folgende Überlegung bestätigt:

Jeder Vertrag regelt Beziehungen zwischen Staaten und stellt damit selbst die Grundlage eines internationalen Verhältnisses dar. Der Ansicht Bouffall's zufolge brauchte Art. 19 garnicht erst den komplizierten Begriff der unanwendbar gewordenen Verträge anzuführen, da Verträge sowieso als internationale Verhältnisse gleichzeitig unter Art. 19, Teil II fallen würden. Die gleichwohl erfolgte Aufnahme des Begriffs der unanwendbar gewordenen Verträge hat nur Sinn, wenn für sie das Begriffsmerkmal „Gefährdung des Weltfriedens" nicht gilt. Die gleiche Ansicht hat auch die Juristenkommission vertreten; denn sie hat in ihrer gutachtlichen Äußerung beide Begriffe streng geschieden gegenüber gestellt und nur als Besonderheit der internationalen Verhältnisse verlangt, daß ihre Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden müsse, um die Anwendung von Art. 19 zu rechtfertigen.

Es ist mit aller Entschiedenheit demnach zu betonen, daß die Bestimmungen des Art. 19 über die Unandwendbarkeit von Verträgen und über internationale den Weltfrieden gefährdende Verhältnisse völlig getrennten Begriffsreihen angehören und unter keinen Umständen miteinander vermischt werden dürfen.

§ 52. Internationale Verhältnisse. Gefährdung des Weltfriedens.

Einer rechtlichen Erforschung ist der Begriff „internationale Verhältnisse, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte" noch weniger zugänglich als die bisher behandelten Begriffsbestimmungen. Internationale Verhältnisse sind letzten Endes alle zwischenstaatlichen Beziehungen. Eine Einschränkung ergibt sich

allein aus dem weiteren, eine juristische Auslegung ermöglichenden Begriff: „deren „Aufrechterhaltung" den Weltfrieden gefährden könnte. Aus dem Zusatz dieses Wortes „Aufrechterhaltung" ist zu ersehen, daß der Begriff „internationale Verhältnisse" nicht schlechthin alle augenblicklichen zwischenstaatlichen Spannungen umfaßt, sondern nur diejenigen Verhältnisse, die einer gewissen Beständigkeit nicht entbehren. Denn nur das, was beständig ist, kann aufrechterhalten werden. Es versteht sich dabei von selbst, daß damit nicht jeder allmähliche Wandel einer Situation dem Begriff entgegenstände. Ausgeschlossen werden damit nur die explosiven, augenblicklichen Vorkommnisse im Staatenleben, die nur einen internationalen Zustand zerstören, ohne einen neuen zu schaffen. Kriegsdrohungen, Kriegserklärungen, Annexionen usw. werden in diesem Sinne als einen internationalen Zustand lediglich störend nicht unter Art. 19 fallen können. Darin liegt kein Ausschluß wichtiger politischer Begebnisse von jedem Verfahren vor dem Völkerbund, auch keine Schmälerung der Rechte der einzelnen Bundesmitglieder, da es gerade nach Art. 11, Abs. II der Bundessatzung das Recht jedes Bundesmitgliedes ist,

> „die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Frieden abhängt, zu stören droht".

Schon methodisch ergibt sich aus der Fassung des Art. 11, in dem von „Umständen" die Rede ist, welche die internationalen Beziehungen" zu stören drohen, daß es sich hier um politische Tagesbegebnisse und ihre Auswirkungen handelt, während die in Art. 19 genannten internationalen Verhältnisse schon aus diesem sprachlichen Gegensatz eine gewisse Ruhe und Beständigkeit verlangen.

Nach alledem kommt nun als internationales Verhältnis im Sinn von Art. 19 eine bestimmte Ordnung zwischen zwei oder mehreren Staaten in Betracht. Diese Ordnung wird ihrerseits regelmäßig durch mannigfaltige, zwischen allen beteiligten Staaten geltende Verträge bewirkt sein. Dies muß freilich nicht unbedingt der Fall sein, denn eine Ordnung kann sich auch auf tatsächlichen Grundlagen aufbauen. Regelmäßig werden aber doch die wechselseitigen Vertragsbeziehungen der Staaten für die innere Ordnung eines internationalen Verhältnisses maßgeblich bleiben. Ihr Gesamtgefüge bildet sodann

das internationale Verhältnis im Sinn von Art. 19. Dabei kann es auch nicht darauf ankommen, ob etwa ein einzelner Vertrag dieses Gesamtgefüges unanwendbar geworden ist, wie es für Art. 19, Teil I notwendig war. Hier ist vielmehr allein die zusammenhängende Ordnung als Ganzes zu beurteilen, und es könnte auf diesem Wege eine Aufforderung an einzelne Parteien zur Lösung oder Abänderung eines Vertrages, der an sich nicht unanwendbar geworden ist, ergehen.

Der Begriff internationale Verhältnisse erfährt allerdings eine weitere Beschränkung durch das Erfordernis, daß die Aufrechterhaltung des Verhältnisses den Weltfrieden gefährden könnte. Es kann demnach nur eine internationale Situation in Betracht kommen, die solche Gefahren in sich birgt, daß aus ihr unschwer ein Weltkrieg, der einen großen Teil der zivilisierten Völker umfassen würde, entstehen könnte. Wann solche Situationen gegeben sind, wie groß die in ihnen enthaltenen Gefahrenmomente sein müssen, ob eine Gefahr eines Weltkrieges schon die Möglichkeit eines Krieges zwischen zwei oder nur eine solche zwischen mehreren Staaten angesehen werden kann, alle diese Fragen hängen allein von der jeweiligen politischen Lage ab und sind in abstracto nicht festzulegen. Ihre Beurteilung ruht also allein in dem pflichtgemäßen Ermessen der Bundesversammlung.

Allgemein könnte nur gesagt werden, daß bloße Kriegsdrohung zur Erfüllung des Begriffs nicht ausreichen würde, da sonst jeder Staat eine Gefährdung des Weltfriedens durch einseitige Kriegsdrohung herbeiführen könnte.

Es ist in diesem Zusammenhang einer irrtümlichen Auffassung Finlay's entgegenzutreten, die dieser in seiner gutachtlichen Äußerung zu dem bolivianischen Antrag vom 20. 7. 1921 niedergelegt hat;[217])

> „Le troisième motiv invoqué (en faveur de la Bolivie) c'est que le présent état des choses entraine une menace permanente de guerre. Ceci semble se rapporter à la dernière partie de l'article 19. Je ne pense pas même, si cette allégation était solidement fondée qu'elle démontrerait que le traité soit devenu inapplicable."

Finlay behauptet damit nicht, wie in § 51 widerlegt wurde, daß unanwendbare Verträge zugleich den Weltfrieden gefährden müssen,

217) Zit. nach Goellner S. 80.

sondern er verneint umgekehrt die eigene Kraft von Art. 19, Teil II. Wenn Finlay das Vorhandensein internationaler, den Weltfrieden gefährdender Verhältnisse unterstellt, bedarf es nach hier vertretener Ansicht gar keiner Frage mehr, ob dadurch gleichzeitig die Unanwendbarkeit eines Vertrages erwiesen ist oder nicht, denn die Bestimmung, deren Erfüllung er unterstellt, trägt ja ein Verfahren aus Art. 19 bereits aus eigener Kraft. Entscheidend ist einzig allein, ob die in einem internationalen Verhältnis verkörperte Ordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen den Weltfrieden gefährden könnte. Wird dies bejaht, so ist das Verfahren des Art. 19 zulässig ohne jede Rücksicht darauf, ob gleichzeitig Verträge unanwendbar geworden sind. Wie Teil I des Art. 19 selbständig ist, und keine gleichzeitige Gefährdung des Weltfriedens als Begriffsmerkmal erfordert, so trägt ebenso Teil II von Art. 19 völlig selbständigen Charakter und ist geeignet, das Verfahren aus Art. 19 zu stützen.

Die in dem Rotbuch[218]) der chilenischen Regierung vertretene Ansicht, daß der zweite Teil von Art. 19 niemals auf Friedensverträge Anwendung finden könne, da deren bestimmungsgemäßes Ziel ja gerade die Aufrechterhaltung des Friedens sei, bedarf keiner ernstlichen Widerlegung. In der Literatur wird sie als „reiner Sophismus“[219]) bezeichnet und ein Blick in die Geschichte lehrt mit Eindeutigkeit, daß gerade die Friedensverträge durchaus nicht immer dem wirklichen Frieden dienen, sondern oft den Anstoß zu neuen Verwicklungen geben.

Auch die Grundbegriffe von Art. 19, Teil II geben Gelegenheit, auf die enge Verbindung zwischen dem Gedankeninhalt der ehemaligen cl. r. s. st. und des Art. 19 hinzuweisen. Denn, wie eben dargestellt wurde, können auf dem Wege nach Art. 19, Teil II durchaus auch Verträge, deren Grundlagen verändert worden sind, als Bestandteile eines „internationalen Verhältnisses“ ohne Rücksicht auf etwaige Unanwendbarkeit einer Revision und damit dem eigentlichen Ziel jeder cl. r. s. st. entgegengeführt werden.

§ 53. Die Aufforderung nach Art. 19.

Sämtliche Voraussetzungen einer Anwendung für Art. 19 sind erörtert. Wenn Verträge entweder unanwendbar geworden sind oder internationale den Weltfrieden gefährdende Zustände vorhanden sind,

218) Zitiert nach Goellner S. 78.
219) Goellner S. 79.

ist die Versammlung berechtigt, eine Aufforderung an die Bundesmitglieder zu erlassen. Die letzte entscheidende Auslegungsfrage, die Art. 19 zur Lösung aufgibt, ist die nach der Bedeutung dieser Aufforderung.

In welcher Weise kommt sie zustande?

Welche juristische Bedeutung ist ihr eigen, und welches sind ihre Wirkungen?

Erst von der Beurteilung dieser Fragen hängt die eigentliche Bedeutung, die Art. 19 für das Völkerrecht gewinnen kann, ab.

Die Beantwortung der ersten Frage erscheint auf den ersten Blick selbstverständlich. Denn die Bundesversammlung muß sich naturgemäß erst über die Voraussetzungen, die zu einer Aufforderung berechtigen, klar werden und dann dementsprechend zur Beschlußfassung schreiten. Die Frage wäre demnach eine reine prozessuale. Sie mußte aber hier gestellt werden, da Dupuis das Recht der Versammlung, einen Vertrag oder ein internationales Verhältnis zu überprüfen und zu diskutieren, bestreitet. Nach Dupuis darf von der Bundesversammlung lediglich die Einladung an die interessierten Staaten ergehen; eine vorherige Besprechung des Falles steht der Versammlung aber nicht zu. Dupuis begründet diese Forderung damit,[220])

„qu'une discussion publicque, dans une Assemblée nombreuse, sur des questions graves, délicates, soulevant les susceptibilitées d'états mis en cause sous une forme qui ressemblerait à une mise en accusation ,risquerait la plupart du temps d'ammener les froissemnents et une irritation plus propres à compromettre qu'à sauvegarder la bonne entente entre les états, plus faits pour provoquer que pour prévenir les conflits qu'il importe d'éviter."

Bouffall nimmt zu dieser Auslegung kritisch Stellung und ist der Ansicht, man würde bei Vermeidung der von Dupuis befürchteten Gefahr auf folgendem Wege zu dem gleichen Ergebnis kommen:[221])

„en interprétant art 19 dans ce sens que toute présentation d'une motion touchant une invitation à la révision des traités internationaux devenus inapplicables en raison de situations internationales et donc le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde, devrait être précédée d'une entente préalable entre

220) Zitiert nach Goellner S. 68 (Dupuis in livre rouge de la Délégation du Chili, p. 78—79).

221) S. 900.

tous les membres de la Société des Nations par voie de diplomatique et sous conditons d'unanimité de voix, a l'exclusion, cela va de soi, de celles des représentants des pays interessés."

Auch diese Vorschläge scheinen mir die Möglichkeiten einer juristischen Interpretation des Artikel 19 weit zu überschreiten. Es läßt sich nicht eine vorherige diplomatische Einverständniserklärung als notwendige Voraussetzung für die Einleitung des Verfahrens nach Art. 19 aufstellen, wenn diese Voraussetzung in dem Artikel selbst durch nichts angedeutet ist. Es kann dahingestellt bleiben, ob das Vorverfahren politisch zweckmäßig und wünschenswert wäre, mit einer Auslegung des heute geltenden Artikels hat es jedenfalls nichts zu tun, und es ist völlig unangängig, dieses diplomatische Vorverfahren als Begriffsmerkmal in Artikel 19 hineininterpretieren zu wollen.

Die theoretisch nicht von der Hand zu weisenden Bedenken Dupuis's richten sich indes gegen die Institution des Art. 19 als solche und betreffen weniger seine Auslegung. Es handelt sich um die für eine Auslegung gar nicht mehr zu diskutierende Frage, ob der Weg, den Art. 19 zur Lösung zwischenstaatlicher Spannungen einschlägt, zweckentsprechend ist.

Die bisherige Praxis des Völkerbundes hat inzwischen auch der in Art. 19 gewählten Methodik Recht gegeben. Es darf in diesem Zusammenhang auf den in der Verfahrensmethodik mit Art. 19 weithin übereinstimmenden Art. 11, Abs. 2 der Völkerbundssatzung, der in der Praxis des Völkerbundes bisher eine ungleich größere Rolle als Art. 19 gespielt hat, hingewiesen werden. Die Behandlung der Frage der Aalandsinseln,[222]) auf welche Großbritannien unter Berufung auf Art. 11 am 19. 6. 1920 die Aufmerksamkeit des Rates lenkte, zeigt deutlich, welch günstige Wirkung dieser Verfahrensweg auf die Beziehungen der Staaten auszuüben vermag. Ein ausführliches Gutachten einer Kommission und die ebenso eingehende Diskussion der Fragen im Völkerbundsrat haben die Bedenken von Dupuis nicht in Erscheinung treten lassen, sondern zu dem erfreulichen Ergebnis geführt, daß sowohl Schweden wie Finnland den Bericht des Rates annahmen. Schließlich ließen auch die recht ausführlichen Verhandlungen vor der Bundesversammlung über den Antrag Boliviens keine solch nachteilige Wirkung erkennen. Der Erfolg der Praxis spricht für den in Art. 19 gewählten Verfahrensweg und gegen die Bedenken Dupuis's.

222) Schücking-Wehberg S. 470 zu Am. 11.

Im übrigen wäre es auch schwerlich einzusehen, wie verfahrenstechnisch ein Beschluß der Versammlung zu einer Aufforderung im Sinne des Art. 19 ohne jegliche Diskussion darüber ergehen könnte. Jeder Beschluß erfordert doch zumindest die vorausgegangene Feststellung, daß die Grundlagen für das Recht zum Erlaß einer Aufforderung gegeben sind. Diese Feststellung ist aber auch in einem von allen Bundesmitgliedern gleichmäßig beurteilten Fall mit der Prüfung, worin man die Unanwendbarkeit eines Vertrages oder die Gefährlichkeit einer politischen Lage erblickt, unlöslich verbunden.

In der Beurteilung des Charakters der Aufforderung sind sich alle Autoren[223]) und Redner, die bisher zu den Problemen in Art. 19 irgendwie Stellung genommen haben, völlig einig, daß Art. 19 keine verpflichtende Kraft hat, sondern lediglich einen Wunsch der Versammlung zum Ausdruck bringt. „Die Bundesversammlung k a n n die Bundesmitglieder auffordern" (inviter, advise = einladen bezw. anraten). Der Wortlaut läßt keinen Zweifel aufkommen.

Ein treffliches Beispiel hierfür bietet die Entwicklungsgeschichte: Die noch in dem britischen proposal stehende Wendung „provision for the periodic revision" wurde später zu bloßer „recomendation" abgeschwächt, also einer bloßen Empfehlung, woraus dann die geltende englische Fassung „advise" geworden ist. Man hat also ganz bewußt jedes Revisionsrecht vermeiden wollen! Auch die Delegation Boliviens, die zunächst den Antrag auf Revision des Vertrages gestellt hatte, war sich, wie aus ihren Schlußausführungen[224]) ersichtlich ist, völlig darüber klar, daß die Bundesversammlung nie zu einer Revision schreiten könnte, sondern wünschte nur nach eingehender Besprechung und Untersuchung der Angelegenheit die in Art. 19 vorgesehene Einladung zu neuer Vertragsprüfung zu erreichen.

Inhaltlich braucht sich die Aufforderung keineswegs auf die Einladung an sich zu beschränken, sondern wird vielmehr zweckmäßigerweise zumindest eine Begründung und Bezeichnung der Umstände, in denen die Versammlung die Unanwendbarkeit eines Vertrages oder die besondere Gefährlichkeit eines internationalen Verhältnisses erblickt, enthalten müssen. In welchem Umfang die Versammlung auch Vorschläge zur Lösung des Konflikts beifügen wird, bestimmt sich nach dem einzelnen Fall. Allgemein kann nur festgestellt werden, daß

223) Schücking-Wehberg S. 662, Goellner S. 70, Lammasch, Völkermord oder Völkerbund? S. 112.
224) Act. Ass. 1921, S. 468.

die Erteilung solcher Ratschläge durchaus im Rahmen der Aufforderung des Art. 19 liegt. Zu denken wäre dabei in erster Linie an den Vorschlag, daß die Parteien selbst in gemeinsame Verhandlungen über den Gegenstand treten. Als weiteres käme aber auch die Anregung in Frage, die Angelegenheit der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen oder die Anbietung der Vermittlerdienste des Völkerbundes oder eines seiner Organe[225]).

Die Aufforderung richtet sich nach dem Wortlaut ganz allgemein „an die Bundesmitglieder". Diese Fassung ist indes ungenau, denn gemeint sind nach dem Sinn nur die unmittelbar beteiligten Staaten. Die Bundesmitglieder in ihrer Gesamtheit sind ja die Bundesversammlung, deren Aufgabe es nicht sein kann, an sich selbst eine solche Aufforderung zu erlassen.

Man darf sogar in völliger Übereinstimmung mit dem Geist des Art. 19 noch weitergehen und es als ausreichend ansehen, wenn nur derjenige Staat, an den die Aufforderung ergeht, Mitglied des Bundes ist. Denn es handelt sich ja nur um einen Wunsch, der sich in gleicher Weise auf das Verhältnis zwischen einem Bundesmitglied und einem dritten Staat beziehen kann[226]). Ob die Bundesversammlung auch an Staaten, die überhaupt nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, eine gleiche Aufforderung richten kann, ist eine machtpolitische und keine rechtliche Frage. Art. 19 kann jedenfalls für sie keine rechtliche Grundlage abgeben.

§ 54. Wirkung der Aufforderung.

Aus diesem eigentümlichen rechtlichen Charakter der Aufforderung als bloßen Wunsch fließt zugleich die Besonderheit ihrer Wirkung. Die Wirkung der in Art. 19 vorgesehenen Aufforderung läßt sich daher nicht einfach mit bestimmten rechtlichen Folgen abzeichnen. Die Aufforderung begründet weder die Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit eines Vertrages, weder eine Bindung der aufgeforderten Staaten, in Verhandlungen einzutreten, noch die Verpflich-

225) Aehnlich auch Goellner, S. 93. In dem gleichen Sinne sind offenbar die Sätze von Schücking-Wehberg zu verstehen (S. 662): „Die Bundesversammlung hat das Recht, den Fall nach allen Seiten hin zu diskutieren. Beschränkungen sind ihr allein aus Gründen der Politik und das Taktes auferlegt. Einen weitergehenden Beschluß, als die Parteien zu einer Revision aufzufordern, darf sie nicht fassen."

226) So Schücking-Wehberg, S. 663.

tung, über den Erfolg der Aufforderung der Versammlung irgendwelche Rechenschaft abzugeben. Sie begründet überhaupt keine rechtlichen Pflichten. Es fehlt dementsprechend auch an jeder Sanktion, der Aufforderung Nachdruck zu verleihen und ihre Befolgung zu erzwingen. Bouffall[227]) weist darauf hin, daß selbst die kategorische Erklärung der interessierten Staaten, jede Eindadung zurückzuweisen, vom Standpunkt des Rechts möglich ist. Freilich fügt er gleich hinzu: „mais du point de vue pratique, les choses se présentend différemment." Hierin liegt denn auch die entscheidende und eigentliche Wirkung von Art. 19. Sie ist keine rechtliche, sondern eine moralische.

Die Beurteilung dieser moralischen Wirkung ist freilich verschieden. Von Bülow[228]) nennt die Bestimmung wertlos, da der moralische Druck einer öffentlichen Erörterung in der Bundesversammlung nicht ausreichend ist. Ganz entgegengesetzt ist die Beurteilung durch Lammasch:[229]) „Auch einer solchen Aufforderung kommt....dieselbe hohe moralische Autorität und psychologische Wirksamkeit wie den Resolutionen nach Art. 3 und 4 zu." Ähnlich glaubt Fauchille die moralische Wirkung einer Aufforderung hoch anschlagen zu dürfen"[230]).

> „Il est bien évident que les parties sauraient difficilement se soustraire à une invitation que leur adresse, dans un intérêt général, la communauté toute entière des nations"

und Goellner[230]) schreibt:

> „S'il n'y a donc pas obligation juridique, il nous semble qu'il y ait du moins une obligation morale, dont l'importance est non moins considérable".

Die Mehrzahl der Schriftsteller neigt dazu, der Aufforderung des Art. 19 bedeutende moralische Wirkung zuzusprechen. Wie stark diese Wirkung unter Umständen werden wird, ist heute mangels Vorliegens ausreichenden geschichtlichen Tatsachenmaterials noch nicht abschließend zu beurteilen. Es läßt sich aber doch bei vor-

227) S. 897.
228) S. 293. S. 296: „Bei einstimmiger Annahme würde sich dagegen der Apparat des Völkerbundes zur Durchführung der Revision erübrigen. Es ist daher zwecklos, Hoffnungen auf Art. 19 zu setzen." S. 297: „Es ist kein Zufall, daß dieser Artikel ein Rudiment geblieben ist. In seiner unzulänglichen Fassung sollte ein großer und zukunftsreicher Gedanke unschädlich gemacht werden."
229) Völkermord oder Völkerbund, S. 112.
230) S. 70.

sichtiger Beurteilung mit Rücksicht auf die mit Art. 11, Abs. 2 im Völkerbund bereits erzielten Erfolge annehmen, daß die Aufforderung des Völkerbundes, wenn irgend angängig, von den Parteien berücksichtigt und nicht leichthin in den Wind geschlagen werden wird. Die aufgeforderten Staaten werden schon aus der rein praktischen Erwägung, daß sie die Nichtbeachtung der Aufforderung im Gegensatz zu der Mehrheit der Bundesversammlung bringen würde, zu ihrer Berücksichtigung neigen. Auch läßt sich nicht verkennen, daß es ein erheblicher Unterschied ist, ob beispielsweise die Aufforderung zu einer Vertragsrevision lediglich von dem beteiligten Vertragsstaat oder von einer unmittelbar nicht beteiligten Mehrzahl von Staaten ausgeht. Es ist letzten Endes, wenn auch nur in abgeschwächter Form, der gleiche Grundgedanke, der im innerstaatlichen Recht in der Autorität des Richters und im Völkerrecht in der Schiedsgerichtsbarkeit zum Ausdruck gelangt. Es ist schlechthin die allgemeine Bedeutung, die die Beteiligung eines Dritten für die Lösung von Streitigkeiten zwischen Menschen und Staaten haben kann. Hier ist die moralische Wirkung des Artikels verankert. Wie sie sich im einzelnen entwickeln wird — als lediglich moralische Wirkung ist sie einer solchen Entwicklung fähig — hängt von der inneren Anerkennung, die sich der Völkerbund selbst noch zu erwerben vermag und von der mehr oder weniger geschickten und zurückhaltenden Anwendung des Artikels in den ersten Verfahren ab.

Der letzte Sinn, das Ziel von Art. 19 ruht also noch vollauf im Willen der einzelnen Staaten, denen die letzte Entscheidung über die Revision eines Vertrages oder die Beseitigung einer internationalen Gefahrensituation vorbehalten bleibt. Das Bindeglied zwischen dem Verfahren von Art. 19 und seinem eigentlichen Ziel in Gestalt einer Revision ruht allein in seiner moralischen Kraft. Was die cl. r. s. st. erreichen sollte, nämlich die Revision eines Vertrages herbeizuführen, ist also durch die gegenwärtige Fassung von Art. 19 auch noch nicht in vollem Maße gewährleistet. Art. 19 bedeutet im Gedankengang der cl. r. s. st. auch nur einen Schritt weiter zu dem Ziel der Klausel, aber noch nicht dieses letzte Ziel selbst!

§ 55. Verfahrensweg für Art. 19.

Eine gedeihliche Entwicklung des Art. 19 wird ebenso stark von eindeutiger Lösung seiner umstrittenen Verfahrensfragen abhängen.

Der Antrag auf Einleitung eines Verfahrens gem. Art. 19 wird im Regelfall nach Art. 4, Gesch. O. 4 Monate vor Beginn der ordentlichen Bundesversammlung an den Generalsekretär zur Aufnahme in die Tagesordnung gestellt werden. Die ordentliche Bundesversammlung tritt gem. Art. 1, Abs. 1, Gesch. O. am ersten Montag im September jedes Jahres zusammen. Abgesehen von diesen regelmäßigen Zusammenkünften können außerordentliche Tagungen in folgenden Fällen stattfinden:

1. Wenn dies die Versammlung in ihrer früheren Tagung oder der Rat (dieser mit Stimmenmehrheit) beschließt. [Art. 1, Abs. Gesch. O.]

2. Wenn ein oder mehrere Bundesmitglieder die Zusammenkunft des Bundes für angebracht halten. Der Generalsekretär hat in diesem Fall die Ansicht der übrigen Bundesmitglieder darüber einzuholen. Nimmt die Mehrheit der Bundesmitglieder den Vorschlag binnen eines Monats vom Zeitpunkt der Mitteilung ab an, so muß die Bundesversammlung zu einer außerordentlichen Tagung einberufen werden [Art. 1, Abs. 3, Gesch. O.].

Gemäß den Bestimmungen des Art. 3, Gesch. O müssen die Einladungen an die Mitglieder 4 Monate vor Eröffnung der Sitzung versandt sein. Aus § 3 dieses Artikels, welcher die in der Völkerbundssatzung vorgesehene Spezialfälle von der vorgenannten Bestimmung ausnimmt, folgern Schücking-Wehberg,[231]) daß auch ein Verfahren nach Art. 19 in dringenden Fällen als ein solcher Sonderfall zu betrachten ist und daher von der Vier-Monatsfrist ausgenommen bleibt. Diese Auffassung des Art. 19 als Sonderfall dürfte an sich nicht zu beanstanden sein, wenn es sich um wirklich dringende Fälle handelt. Die unvermeidliche Folge hiervon wäre aber auch, daß insoweit gleichzeitig die Bestimmungen des Art. 4, § 1, 2, wonach die Anträge für die Tagesordnung vor einer viermonatigen Frist eingegangen sein müssen, unbeachtlich sind. In diesen Sonderfällen kann also die außerordentliche Tagung der Bundesversammlung in unbestimmt kürzerer Frist anberaumt werden und die entsprechenden Anträge sind ebenfalls nicht an die üblichen Fristen gebunden.

Ist ein Antrag bei dem Generalsekretär eingelaufen, so muß ihn dieser auf die Tagesordnung der nächsten Bundesversammlung setzen. Der Antrag kommt somit zwangsläufig zur Besprechung. Nach seiner

231) S. 286.

Verlesung steht es jedem Bundesmitglied frei, das Wort dazu zu ergreifen. Sofern nicht besondere Anträge gestellt werden, wird die Frage dann ungeachtet dessen, ob über sie eine Debatte stattgefunden hat oder nicht, gem. Art. 14, § 2, Gesch. O. an eine Kommission zur Abfassung eines Berichtes gegeben. Diese Bestimmung ist für die Bundesversammlung bindend, es sei denn, daß sie im Einzelfall Anderes mit $^2/_3$ Mehrheit beschließt. Die beauftragte Kommission erstattet der Bundesversammlung schriftlichen Bericht, der in der nächsten Sitzung den Bundesmitgliedern zur Kenntnis gebracht wird und der von nun an als Grundlage für alle weiteren Erörterungen dient.

Das Verfahren kann aber auch einen anderen Weg einschlagen, wenn, wie im Fall Bolivien geschehen, vor Beginn der Verhandlungen die Zuständigkeitsfrage aufgeworfen wird, um jede weitere Debatte über den Antrag abzuschneiden. Dann ist gem. Art. 18 der Gesch. O. über diesen Antrag zuerst zu entscheiden. Außer dem Antragsteller darf nur ein Redner dafür und dawider sprechen. Danach wird über den Antrag abgestimmt und derselbe wird von der Tagesordnung abgesetzt, wenn die Versammlung in ihrer Majorität die Zuständigkeit verneint (Art. 5, Abs. 2 der Satzung).

Bejaht die Versammlung dagegen ihre Zuständigkeit, dann bleibt der Antrag auf der Tagesordnung bestehen und wird in den geschilderten Bahnen weitergeleitet. Nach Eingang der gutachtlichen Äußerung der Juristenkommission finden im Schoße der Bundesversammlung alle weiteren Debatten statt, die schließlich zur Abstimmung über die Erteilung oder Nichterteilung einer Aufforderung führen.

§ 56. Einstimmigkeit oder Stimmenmehrheit?

Für Art. 19 ist es eine Lebensfrage allerhöchster Bedeutung, welche Stimmenmehrheit die „Aufforderung" verlangt.

Die Ansichten hierüber sind stark geteilt. Während in der ersten Zeit der Völkerbundstätigkeit die Mehrzahl der Äußerungen Einstimmigkeit begehrten, sind nun im Anschluß an die Fortentwicklung des Völkerbundes die Stimmen im Wachsen begriffen, die eine bloße Majorität für genügend erachten. Die unbeeinflußten Zeugnisse zu diesem Punkt sind allerdings noch äußerst spärlich. Zum Teil sind sie nur Parteiäußerungen in bereits anhängiger Sache, wie das chile-

niche Rotbuch und die darin enthaltene Gutachtensammlung verschiedener Juristen über den Streitfall zwischen Bolivien und Chile.

Rotbuch, S. 26:

....„l'invitation de l'Assemblée doit être faite à l'unanimité de ses membres en y comprenant les parties intéressées, de sorte que si l'une d'elles s'oppose a l'invitation, elle ne peut pas être faite."

Das Rotbuch gibt insoweit den Standpunkt der chilenischen Regierung wieder, die sich auf die hierin übereinstimmenden Äußerungen der hierzu befragten Juristen stützt. In Übereinstimmung mit diesem offiziellen Standpunkt seiner Regierung erklärte darum auch M. Edwards in der Völkerbundsversammlung:[232])

„en outre d'après l'Art. 5, al. 1 du Pacte, cette invitation exige l'unanimité, y compris l'assentiment des parties intéressées."

Von unbeteiligter Seite begehren nur wenige Autoren Einstimmigkeit:

Oppenheim:[233]) ....„and only by unanimous vote of these forty or fifty states can it advise the reconsideration."

Bouffall:[234]) „Il est clair que la décision de l'Assemblée ayant en vue d'inviter les Puissances à une révision du traité international, n'a rien de commun avec les questions de procédure, donc semblable ne devrait être votée autrement qu'à l'unanimité des voix, à l'exclusion, cela va sans dire, des voix des Etats intéresses."

Demgegenüber stehen die Ansichten von

Lamasch:[235]) „Welche Mehrheit der Versammlung zu einer solchen Aufforderung notwendig ist, wird nicht gesagt. Die Regel des Art. 5, welche Einstimmigkeit erfordert, jedenfalls nicht, weil es sich um keinen Beschluß handelt."

Schücking-Wehberg:[236]) „Hervorgehoben sei noch, daß der Grundsatz der Einstimmigkeit nur auf ‚Beschlüsse' (décisions), nicht auf ‚Wünsche' (voeux), ‚Anregungen' (invitations), ‚Empfehlun-

232) Act. Ass. II, S. 46.
233) Intern. Law. vol. I 1920, S. 299, § 167, s. 4.
234) S. 896 oben, einstimmige Beschlußfassung halten gleichfalls für erforderlich: v. Bülow, 294; Kellor I, 32, 55, 378.
235) Völkermord oder Völkerbund, S. 112, Am. 1.
236) S. 335 zu Art. 5.

gen (recommendations) ‚Gutachten' (avis consultativ) Anwendung findet. Für letzte genügt daher zur Annahme die Mehrheit der Stimmen. Dies gilt insbesondere auch für die Aufforderung der Bundesversammlung gem. Art. 19 der Satzung."

Goellner:[237]) „Comme, d'autre part, l'invitation peut toujours être déclinée, me basant sur la pratique dégagée cidevant et sur les principes directeurs du droit des gens, je soutiens une fois de plus, que pour émettre l'invitation en vertu de l'article 19 du Pacte, la majorité des voix des Etats représentés a l'Assemblée est complétement suffisante."

In gleicher Weise wendet sich auch D. H. Miller[238]) gegen die Einstimmigkeit, da die Aufforderung des Art. 19 jeglicher Bindung entbehre.

Hierin ist wohl auch der für die Lösung der Streitfrage allein entscheidende Gesichtspunkt zu suchen. Alle die Ansichten, welche Einstimmigkeit der Beschlußfassung verlangt, stützen sich nämlich auf Art. 5 der Satzung, wonach

„Beschlüsse der Satzung oder des Rates, Einstimmigkeit der in der Tagung vertretenen Bundesmitglieder erfordern, es sei denn, daß in den Vorschriften dieser Satzung oder Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages ausdrücklich ein anderes vorgesehen ist".

Man vergegenwärtige sich den Sinn dieser Vorschrift! Sie ist letzten Endes der Ausdruck der Souveränität der Staaten. Der Völkerbund soll kein Parlament darstellen, in dem die Mehrheit den überstimmten Staaten Bindungen auferlegt, denen diese selbst nicht zugestimmt haben. Aber nur soweit es sich um einen Eingriff in die Souveränität der Staaten handelt, geht das Erfordernis der Einstimmigkeit. Wo die Souveränität dagegen nicht angetastet wird, entfällt dasselbe aus den gleichen Gründen, welche für die Einführung der Einstimmigkeit der Beschlußfassung maßgeblich waren. Die Wirkung der in Art. 19 vorgesehenen Aufforderung ist als lediglich moralische ohne obligatorische Kraft ermittelt worden. Sie richtet sich nicht gegen die Souveränität der Staaten, denn diese könne die Aufforderung nach freiem Belieben entweder befolgen oder zurückweisen. Sie bedarf darum auch nicht der Einstimmigkeit.

Jede anderweite Interpretation würde Art. 19 völlig illusorisch machen, da die Verhandlung über jeden auf diesen Artikel gestützten

237) S. 92.
238) I, 203, II, 288.

Antrag durch Widerspruch auch nur eines der beteiligten Staaten hintertrieben werden könnte. Wenn sich die beteiligten Staaten aber selbständig ins Einvernehmen setzen wollen, bedürfen sie dazu keiner Mitwirkung von mehr als 50 anderen Staaten. Darüber hinaus wäre das politisch feine Instrument, das den einzelnen Staat eine Entschließung nahelegt, ohne indes seine Souveränität zu verletzen, völlig lahmgelegt und damit einer der wertvollen und entwicklungsfähigen Ansatzpunkte des Völkerrechts vernichtet.

Die Praxis des Völkerbundes hat inzwischen selbständig den gleichen Weg eingeschlagen und für Anregungen, Wünsche und andere Äußerungen, die keine Beschlüsse mit verbindlicher Kraft darstellen, einfache Majorität für ausreichend erachtet. Bei Durchsprache des Berichts der 6. Abrüstungskommission in der zweiten Bundesversammlung sollte von dieser ein Beschluß gefaßt werden, durch welchen den Regierungen Vorschläge über Rüstungsbegrenzungen in den nächsten 2 Jahren unterbreitet werden sollten. Da für diesen Beschluß Einstimmigkeit nicht erzielt worden wäre, schlug der damalige Präsident Hymans vor, den Vorschlag lediglich als Wunsch zu formulieren:[239])

„l'Assemblée émet le voeu que le Conseil soumette à l'examen des Gouvernements . . ."

mit der Begründung:

„si l'Assemblée voulait bien se rallier à cette suggestion l'unanimité ne serait plus nécessaire; elle aurait à voter uniquement sur un voeu pour lequel la majorité seule est requise."

In der anschließenden Debatte bestanden Zweifel lediglich über den Punkt, ob man den geplanten Vorschlag als Resolution oder als Wunsch abfassen sollte. Völliges Einvernehmen herrschte aber darüber, daß ein Wunsch lediglich einfacher Majorität bedürfe. Nachdem man sich auf die bloße Formulierung eines Wunsches geeinigt hatte, wurde dieser auch dementsprechend mit einfacher Majorität von 30 gegen 7 Stimmen bei einer Stimmenenthaltung angenommen. Die Praxis hat diese Regel auch späterhin befolgt und zu ständiger Rechtsübung werden lassen, wie der Bericht der Satzungsänderungskommission erkennen läßt:[240])

„la commission se préoccupa notamment de la possibilité de formuler d'une manière legique la règle mise en application par

239) Act. Ass. II, 1921, S. 520, 529 ff. bis 535.
240) a. gl. O. S. 690.

l'Assemblée à sa première session, suivant laquelle les voeux peuvent être admis à la simple majorité des voix."

Die Aufforderung des Art. 19 ist nur ein Wunsch. Er entbehrt jeder Verbindlichkeit. Er bedarf daher auch keiner einstimmigen Beschlußfassung, sondern es genügt für ihn nach der bisherigen Völkerbundspraxis einfache Majorität. Der Geist der Völkerbundssatzung, und der Sinn von Art. 5 sprechen in gleicher Weise gegen das Erfordernis der Einstimmigkeit. Man wird beiden nur gerecht, wenn man im Anschluß an die bisherige Praxis in ähnlichen Fällen auch für Art. 19 einfache Majorität als ausreichend bezeichnet.

Mit Feststellung des Verfahrensweges sind die bedeutenden Probleme, die an Art. 19 anknüpfen, erschöpft.

4. Teil

ART. 19 UND SEIN VERHÄLTNIS ZUR CL. R. S. ST. UND ZUM INTERNATIONALEN GERICHTSHOF

§ 57. Art. 19 und die cl. r. s. st.

Art. 19 ist nach den vorangegangenen Untersuchungen weniger materielles als formelles Recht. Er ist kein Rechtssatz im engeren Sinn, sondern ein in juristische Formen gegossener Verfahrensweg. Seine Bedeutung ruht in der eigenartigen Verbindung von politischen, moralischen und rechtlichen Elementen. Gerade in dieser neuartigen Zusammensetzung ist Art. 19 eine weitere Bestätigung der hier vertretenen Auffassung, daß die cl. r. s. st. lediglich als politische Maxime Geltung haben könnte.

Auch in der Wissenschaft ist man allgemein geneigt, eine enge Beziehung zwischen Art. 19 und der cl. r. s. st. anzunehmen. So sagt Bouffall:[241])

„les auteurs du Pacte ... en confirmant le principe de la clause r. s. st., ... ils ont rédigé à dessein d'une facon imprécise le texte de l'article 19.

und Goellner[242]) spricht von Art. 19 als

„une phase digne de rémarque dans le développement de la règle de la clause ‚rebus sic stantibus'."

Sicherlich sind in dem Begriff der Unanwendbarkeit von Verträgen und der internationalen weltfriedengefährdenden Verhältnisse Gedankengänge der ehemaligen cl. r. s. st. enthalten. Art. 19 ist danach mit Fug und Recht als Fortbildung der rein politischen Maxime cl. r. s. st. zu einer Völkerrechtsfigur zu bezeichnen. Die cl. r. s. st.

241) S. 900, vgl. auch S. 890.

242) S. 60, vgl. S. 10, 12, 42. Aehnlich auch Oppenheim § 167, S. 287, vol. I, 1920; Fischer-Williams A. J. 22,1, S. 104.

steht in ihrer rechtlichen Erscheinungsform als Art. 19 zwar auch heute noch inhaltlich im Gebiete der Politik, aber als rechtlich gewährleisteter und umschriebener Verfahrensweg doch zugleich unter den Schranken des Rechts.

§ 58. Art. 19 und der internationale Gerichtshof.

In Art. 19 ist die eine mögliche Entwicklung der Klausel von bloßer politischer Maxime zum politisch-rechtlichen Verfahrenssatz eingeschlagen.

Die zweite mögliche Entwicklung kann sich im Schoße des internationalen Gerichtshofes vollziehen. Wie bereits in Teil II der Arbeit ausgeführt, ist es denkbar, daß der Gerichtshof Privatrechtsinstitute, in denen der Klauselgedanke mit zum Ausdruck kommt, für Völkerrechtsentscheidungen verwertet und so in die Praxis des Völkerrechts überführt.

Gerade in solchem Falle wird die vorwiegend politische Bedeutung von Art. 19 wieder klar in Erscheinung treten. Denn die Fälle, die von dem internationalen Gerichtshof mit Hilfe der Klauselpraxis oder auch sonst ganz allgemein nicht zur Entscheidung gebracht werden können, werden vielfach die wesentlich anderen Voraussetzungen des Art. 19 erfüllen und so auf diesem Wege einer Lösung entgegengeführt werden können. Dabei bestehen auch keine Bedenken, dieselbe Angelegenheit gleichzeitig vor beiden Instanzen zu behandeln. Ein Kompetenzkonflikt ist nicht zu befürchten, da das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof ein rechtliches, vor der Bundesversammlung gem. Art. 19 aber ein rein politisches ist[243]).

§ 59. Abschlußgedanken zu Art. 19.

Art. 19 muß als ein bedeutsames Mittel der Völkerbundssatzung zur Wahrung von Frieden und Gerechtigkeit unter den Staaten bezeichnet werden. Er ist zugleich gegenwärtig von hoher politischer

243) Die gleiche Ansicht vertritt Baker in B. Y. B. 1925, S. 100: „it is of fundamental importance of the present point because if a dispute relating to the injustice of existing legal rights were, in virtue of its obligatory jurisdiction under A. 36, referred to the Permanent Court, and the Court were compelled, as it well might be, to uphold the legal validity of these rights, such a verdict would not debar the plaintiff state from demanding change or relief by means of the political process of Art. 19."

Aktualität. Erst in allerjüngster Zeit hat der chinesische Vertreter im Völkerbund Wu Chao-chu bei Eröffnung der 10. Bundesversammlung im September 1929 auf Art. 19 hingewiesen und erklärt,[244]) nach seiner Meinung gebe es kein besseres Mittel, um das Ansehen des Völkerbundes zu festigen, als die furchtlose und unparteiische Anwendung des Art. 19. Wenn der Artikel gleichwohl bis heute noch nicht angewandt worden ist, so beruht dies lediglich auf der allgemeinen Scheu, ein Verfahren in Gang zu setzen, dessen Ende und Ausmaß man durchaus noch nicht zu übersehen vermag. Man befürchtet in Art. 19 eine verborgene Kraft,[245]) die man lieber nicht herausfordert. Solche Bedenken werden freilich die Anwendung von Art. 19 nicht dauernd hintanhalten können. Dieselbe ist nur eine Frage der Zeit. Der Völkerbund, der allmählich an Einfluß zu gewinnen scheint, wird bei weiterem Ausbau der zwischenstaatlichen Beziehungen bereits im nächsten Jahrzehnt gezwungen sein, von allen Hilfsmitteln, die ihm durch die Satzung zur Erhaltung des Friedens und zur Wahrung der Gerechtigkeit zur Verfügung stehen, ausgiebig Gebrauch zu machen. Erst dann wird sich herausstellen, welche Rolle Art. 19 und die in ihm zur juristischen Form erstandene cl. r. s. st. in der neuen Völkerrechtslehre zu spielen berufen ist.

Berichtigung:

S. 23, Z. 10 v. o. lies voidable (statt avoidable)

244) Deutsche Allg. Zeitung v. 5. 9. 1929.

245) Im Temps v. 13. 9. 1929 wird Art. 19 als eine „cartouche de dynamite dans le traité" bezeichnet.

Literaturverzeichnis

Anzilotti: Corso di diritto internazionale.

Act. Ass. 1920: Actes de la première Assemblée Séance Pléniéres, Genève 1920.

Act. Ass. 1921: Actes de la deuxième Assemblée Séances Pléniéres, Genève 1921.

Advisory Opinion: Collection of advisory opinions Publications of the Permanent Court of international Justice.

A. J.: The American Journal of International Law.

Bergbohm: Jurisprudenz und Rechtsphilosophie, Bd. I, 1892.

Bertram: Die Aufhebung der völkerrechtlichen Verträge, Diss. Erlangen 1915.

Bindewald: Rechtsgeschichtliche Darstellung der Clausula rebus sic stantibus 1901.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten, 3. Auflage 1878.

Bonucci: La clausula rebus sic stantibus nel diritto internazionale 1909 in: Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Bd. 4, S. 419.

Bouffall: L'article 19 du Pacte de la Société des Nations et le traité entre la Pologne et les principales Puissances alliées et associées du 28. Juin 1919.... in: R. D. I. III série tome 9.

v. Bülow: Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz, Stuttgart, 1923.

B. Y.: The British Year Book of International Law.

Conférence rélative: Conférence rélative a la Non-Fortification et a la neutralisation des Iles d'Aland. Actes de la Conférence.

Dipl. Akt. Die Große Politik der Europäischen Mächte von 1871—1914. Sammlung der diplomatischen Akten des Auswärtigen Amts Bln. 1927; Bd. 26: die Bosnische Krise 1908—1909.

Fauchille: Fauchille-Bonfils, Traité de droit international public, tome premier, troisième partie: Paix. Paris 1926.

Foster: John W. Foster, The Practice of Diplomacy Boston and New York, 1906.

Fritze: Clausula rebus sic stantibus in: Archiv für bürgerliches Recht, Bd. 17, 1200.

Gareis: Karl Gareis, Institutionen des Völkerrechts, 1888.

Hall: W. E. Hall, A Treatise on International Law 5. edition, 1904.

Hatschek: I. Hatschek, Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, 1923.

Hartmann: Adolph, Institutionen des praktischen Völkerrechts, 2. Ausg. 1878.

Heffter: Wilhelm, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 8. Auflage bearbeitet von Geffken.

Heilborn: Völkerrecht in Holtzendorff-Kohler's Enzyklopaedie, Bd. II, S. 975.

Hyde: International Law. Chiefly as interpreted and applied by the United States 1922, 2 Bände.

Jellinek, Staatsverträge: Die rechtliche Natur der Staatsverträge.

Jellinek, System: System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1919.

Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus 1911.

Kellor: F. Kellor and Hatvany, Security against war New York 1924.

Lammasch, Völkermord: Völkermord oder Völkerbund? Haag 1920.

Lammasch, Völkerrecht: Das Völkerrecht nach dem Kriege 1917. in Publication de l'Institut Nobel Norvegien Tome III.

Lauterpacht: Private law sources and analogies of international law 1927 by Longmans.

Lawrence: The Principles of International Law, 4. Auflage 1910.

Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht 1922.

Martens N. R.: Martens, Nouveau Recueill des traités.

Martens N. R. G.: Martens, Nouveau Recueill Général des traités.

Miller: David Hunter Miller, The Drafting of the Covenant, New York, Putnam 1928.

Mowat: The Diplomatik Relations of Great Britain and the United States. London 1925.

Nippold: Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht. 1894.

Official-Journal: League of Nations, Official Journal.

Oppenheim: International Law, 3. Aufl. 1920, 2 Bände, by Longmans.

Pfaff: Leopold, Die Klausel: Rebus sic stantibus in der Doktrin und der Österreichischen Gesetzgebung in der Festschrift für Dr. Josef Unger. Stuttgart, 1898.

Phillimore Thre centuries: W. G. Fr. Phillimore, Three Centuries of Treaties of Peace and their Teaching, London 1917.

Pradier-Fodéré: Traité de droit international public européen et américain 1895.

Publications: Publications De La Cour Permanente De Justice Internationale Récueil des Arrêts.

Rivier: Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Auflage, 1899.

R. D. I.: Revue de droit international et de législation comparée.

R. G. D. I. P.: Revue Général de Droit International Public, par Fauchille /Lapradelle. Paris.

R. G. Z. Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

Schmidt: Bruno, Über die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus und einige verwandte Völkerrechtsnormen, in: Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen her. v. Dr. G. Jellinek und Dr. G. Anschütz, 6. Bd. 1907, Leipzig.

Stammler: Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge 1925.

Stammler: Rudolf, „Aenderung laufender Verträge", Vortrag (1921) in Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge, II. Bd. 1925. S. 319.

Société: Société des Nations Recueil des Traités.

Transactions: Transactions of the Grotius Society.

Temperley: The Versailles Peace Conference.

Ullmann: Völkerrecht 1898. In Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, hrsg. v. Marqardsen, I. Bd. (2. Halbbd.) Freiburg 1898.

Warthon: Fr. Warthon, A Digest of International Law of the United States vol. II, 1886.

Weber: Systematische Entwicklung der Lehre von der natürlichen Verbindlichkeit und deren gerichtliche Ausgabe Schwerin und Wismar. 4. Auflage 1805.

Wörterbuch: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie Hatschek/Strupp 1. Lieferung, Bd. I, Bogen 1—9.

Zitelmann: Die Unvollkommenheit des Völkerrechts (Rede) München und Leipzig 1919.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd. 1895.

Lebenslauf

Als Sohn des derzeitigen Landgerichtspräsidenten Schneider, Beuthen O. S. und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Martini, bin ich am 25. 9. 1906 in Breslau geboren. Ich besuchte bis Obertertia das Gymnasium in Glatz und dann bis Oberprima das König Wilhelms-Gymnasium in Breslau, wo ich im Jahre 1924 die Reifeprüfung bestand. Nach Studienjahren in Freiburg i. Br. und Rom verbrachte ich die letzten Semester in Breslau und habe dort am 30./31. März 1928 die erste Staatsprüfung mit gut bestanden. Seitdem befinde ich mich im Vorbereitungsdienst als Referendar.